

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC

CURSO DE DIREITO

SUSANA FORMENTIN MENDES GRAZIANO

**A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL À
CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: A PROTEÇÃO BÁSICA EM QUESTÃO NO
MUNICÍPIO DE CRICIÚMA.**

CRICIÚMA, NOVEMBRO DE 2012

SUSANA FORMENTIN MENDES GRAZIANO

**A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL À
CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: A PROTEÇÃO BÁSICA EM QUESTÃO NO
MUNICÍPIO DE CRICIÚMA.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado
para obtenção do grau de Bacharel no curso de
Direito da Universidade do Extremo Sul
Catarinense, UNESC.

Orientador (a): Prof. Msc. Ismael Francisco de
Souza

CRICIÚMA, NOVEMBRO DE 2012

SUSANA FORMENTIN MENDES GRAZIANO

**A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL À
CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: A PROTEÇÃO BÁSICA EM QUESTÃO NO
MUNICÍPIO DE CRICIÚMA.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado
para obtenção do grau de Bacharel no curso de
Direito da Universidade do Extremo Sul
Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa
em Direito da Criança e Adolescente.

Criciúma, 05 de dezembro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Msc. Ismael Francisco de Souza - (UNESC) - Orientador

Prof.^a Esp. Renise Terezinha Mellilo Zaniboni - (UNESC)

Prof.^a Msc. Anamara de Souza – (UNESC)

**Dedico este trabalho aos meus familiares.
Graças a vocês aprendi a valorizar as
pessoas em sua essência.**

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus, por iluminar meus caminhos, inserindo neles pessoas tão especiais, além da inspiração e força, nos momentos difíceis.

Quero agradecer especialmente meus pais, Valter Mendes e Terezinha Formentin Mendes, que me proporcionaram o desenvolvimento pleno e me deram toda a base para enfrentar os desafios da vida. Pessoas de fibra, honestas e de caráter invejável. Vocês são meu porto seguro, pessoas fundamentais em minha vida, que não mediram esforços para garantir minha educação e formação como pessoa. Seus exemplos de vida me permitiram traçar claramente meus objetivos. Devo tudo que sou a vocês. Amo vocês mais do que tudo!

Agradeço meus irmãos Rodrigo Formentin Mendes e Susiane Formentin Mendes, companheiros de jornada. Susi, obrigada por tantas vezes que me socorreu e me acalmou durante as dúvidas geradas ao decorrer dos estudos, e Digo que sempre me atendeu prontamente nas necessidades de deslocamento, quando o corpo não mais aguentava a rotina de poucas horas de sono. Vocês são pessoas essenciais em minha vida. Amo muito vocês “animal”!

Aos meus Sobrinhos, Jorginho e Maria Laura, pelo sorriso e momentos de diversão. A tia ama vocês!

Ao meu marido, meu companheiro e meu amor, Sergio Graziano, obrigado por entender os momentos de ausência, pelo incentivo, exemplo e pela segurança passada na elaboração deste trabalho e em nosso dia-a-dia. Te amo muito!

Aos meus enteados, Victor e Mateus, pelos momentos de descontração, bagunça e principalmente pelos momentos de silêncio.

Ao meu querido orientador, Professor Ismael Francisco de Souza, por dividir comigo seus conhecimentos, não só neste trabalho, mas em todos os outros. Saiba que tenho por ti muito respeito e admiração!

Aos demais professores, que tive a honra de conhecer e conviver durante minha formação, não só profissional, mas principalmente de ser humano, em especial aos professores Sergio Graziano, Carlos Magno, Vladimir de Carvalho Luz, João Carlos Rodrigues, Feliz Hobold, Marconi Caldeira e Elton Tibes, e às

Professoras, Clélia Mara Fontanela, Geralda Magela de Faria, Adriane Bandeira Rodrigues, Anamara de Souza, Bárbara Azeredo, Renize Zaniboni, Aline Bez Birollo, Lurdes Rosa S. Fabris e Fabrícia Barata. Vocês possuem minha admiração e carinho especial, em função de seu caráter, inteligência, seriedade e compromisso com a educação, características tão raras nos dias atuais.

A minha dupla, Maria Fernanda que me acompanhou e firmou comigo uma parceria nos estudos dentro e fora da universidade. Muito obrigada Fê por ouvir minhas lamentações, dividir segredos, comemorar momentos alegres, enfim, por alegrar minha vida, e não deixar eu me sentir solitária, és muito mais que uma colega de faculdade, és uma verdadeira amiga!

A minha amiga e ex-chefe, Ana Paula Maciel de Souza pelo incentivo para que eu retornasse aos estudos, adequando sua agenda para tornar esse desejo uma realidade. Obrigada pelas dispensas durante os períodos de expediente para realização de atividades previstas na grade curricular. Te admiro muito pelo seu caráter, honestidade e pelo seu coração enorme. Contigo aprendi muito.

As minhas amigas do “Clube da Lulu”, obrigada pelo carinho e torcida durante essa jornada. A minha amigona Andreiza, “Déca”, pelo apoio, torcida, pensamento positivo e carinho. Você é um exemplo fibra, sinceridade e honestidade.

A todas as pessoas que passaram pela minha vida nesta fase, e de qualquer forma contribuiu para essa conquista, tenham certeza que não seria possível sem a presença de você em minha vida. Obrigada por existirem!

“A exclusão da infância e da adolescência do processo social é uma das formas mais perversas de marginalização, pois exclui-se, a *priori*, aquele que não teve sequer oportunidade e condições de escolher seu próprio caminho, de identificar-se com um determinado projeto de vida; encontrando-se então forçado a buscar o seu espaço pelas ruas das cidades.”

Josiane Rose Petry Veronese

RESUMO

O presente trabalho monográfico tem o objetivo compreender e analisar as políticas públicas na área da proteção social básica para crianças e adolescentes existem em Criciúma, para garantia e promoção de direitos fundamentais. O estudo foi realizado com a aplicação do método dedutivo, em uma pesquisa essencialmente teórica, contando, em um primeiro momento, com a utilização de material bibliográfico e documental legal referente ao tema abordado. Em um segundo momento, foi realizado um levantamento de dados referentes às políticas públicas socioassistenciais existentes para na área da proteção básica a crianças e adolescentes. Foi realizada uma pesquisa acerca da história da construção do Direito da Criança e do Adolescente ao longo da história do Brasil. Por oportuno, delineou-se as características e pressupostos da Teoria da Proteção Integral. Após analisou-se os aspectos históricos, conceituais e jurídicos de políticas públicas de assistência social. Em seguida foi analisada a Proteção Social Básica do Sistema único de Assistência Social (SUAS) no Município de Criciúma. Os resultados obtidos foram a existência de Serviços de Proteção Social Básica no Município investigado, aplicado por meio dos Centros de Referência em Assistência Social a população entre a faixa etária de 0 a 17 anos.

Palavras-chave: Criança. Adolescente. Teoria da Proteção Integral. Políticas Públicas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

art. – Artigo

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem estar do Menor

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

nº – Número

NOB – Norma Operacional Básica

NOB-RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PNBEM - Política Nacional do Bem-Estar do Menor

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

rev. – Revista

SAM - Serviço de Atendimento ao Menor

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

v. – Volume

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	14
2.1 Aspectos históricos sobre a evolução do direito da Criança e do Adolescente na legislação brasileira	15
2.2 Do direito do Menor a Doutrina da Situação Irregular: Códigos de 1927 e 1979 ..	18
2.3 A Teoria da Proteção Integral, os direitos das Crianças e Adolescentes e a Convenção Internacional da ONU de 1989	26
2.4 Princípios norteadores do direito da Criança e do Adolescente	30
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	37
3.1 Conceito, surgimento e evolução e finalidade das Políticas Públicas	37
3.1.1 Conceito das Políticas Públicas de Assistência Social	37
3.1.2 Surgimento e finalidade das Políticas Públicas de Assistência Social	39
3.1.3 Finalidade das Políticas Públicas de Assistência Social	44
3.2 A participação popular como fator decisivo na criação das Políticas Públicas de Assistência Social	46
3.2.1 Principais movimentos sociais que influenciaram na criação de Políticas Públicas de Assistência Social à Criança e ao Adolescente	51
3.3 Processo de Formulação das Políticas Públicas de Assistência Social	52
4 A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTENCIA SOCIAL (SUAS) NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA	57
4.1 A Política Nacional de Assistência Social	58
4.1.1 O Sistema Único de Assistência Social	61
4.1.1.1 A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais	65
4.2 O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	75
4.2.1 O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças de 0 a 6 anos	79
4.2.2 O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 15 anos	82
4.2.3 O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para adolescentes de 15 a 17 anos	85

5. CONCLUSÃO.....	90
REFERÊNCIAS.....	93

1 - INTRODUÇÃO

As políticas públicas são tão importantes para o país como para as pessoas por elas atendidas. Assim pode ser verificado um aumento no investimento do Brasil em políticas públicas durante a crise financeira mundial de 2008, onde o Brasil ampliou sua aplicação como estratégia de enfrentamento da crise (ANANIAS, 2010). É na carência dessas políticas públicas que visam uma maior igualdade social que as pessoas, que já encontram-se em situação desfavorável tem esta piorada, aumentando assim a desigualdade social, a mortalidade, a subnutrição, a exclusão social, entre outros males que assolam os menos favorecidos de nossa sociedade.

O quadro é ainda mais grave quando se trata de crianças e adolescentes, onde a efetivação dessas políticas são ainda mais necessárias e urgentes devido ao grau de vulnerabilidade e desenvolvimento dessas crianças e adolescentes.

As políticas sociais devem ser executadas de forma integrada com as demais políticas, pois se o Estado cumprir com o seu papel no fornecimento do local e de profissionais para desenvolver a educação, por exemplo, mas as demais políticas não estiverem em perfeito funcionamento é quase impossível o aprendizado. Uma criança ou adolescente com fome, problemas de saúde, sem moradia ou mesmo sem qualidade emocional não consegue desenvolver-se física ou mentalmente, perpetuando assim, a desigualdade social.

Podemos verificar que a negação aos direitos de Crianças e Adolescentes aconteceu em vários períodos de nossa história. Inicialmente a infância no Brasil teve seus primeiros registros com a preocupação repreender as crianças e adolescentes e afastar da sociedade aqueles consideradas “problema”, crianças que poderiam se transformar em “marginais”, não apresentando qualquer traço de preocupação com a formação e educação destas crianças e adolescentes.

Neste período as Crianças e adolescentes não eram reconhecidas como sujeitos de direito e o auxílio prestado era meramente assistencialista e despreocupado com a forma ou meios utilizados para retirar as crianças tidas como em situação irregular do seio da sociedade.

Com o surgimento dos movimentos sociais, e a inconformação com as formas de tratamento de crianças e adolescentes dados pelo Estado, a sociedade

passou a reivindicar políticas públicas voltadas as crianças e adolescentes resultando, em 1988, na promulgação da Constituição Cidadã e na conquista de Direitos fundamentais para Crianças e adolescentes, incluindo-se o direito a uma vida digna, a proteção de forma integral, e o seu reconhecimento como sujeitos de direito devido a sua peculiar situação de desenvolvimento.

Assim, a verificação da implantação das políticas públicas é fundamental para garantia dos direitos da Criança e do Adolescente, uma vez que essas desempenham um importante papel para a plena formação e desenvolvimento desses sujeitos de direito.

2 – O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.

A Construção dos Direitos das crianças e dos Adolescentes no ordenamento jurídico brasileiro passou por diversas mudanças desde o Brasil-Colônia, com a obediência ao pai como figura de máxima autoridade, passando pela responsabilização do Estado em resolver o problema do “menor abandonado/delinquente”, até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

Estas transformações normativas podem ser representadas pela superação do direito do menor de 1927 e pela ruptura da Doutrina da Situação Irregular de 1979 pela Doutrina da Proteção Integral estabelecida pela Carta de 1988, quando foram abandonadas as formas discriminatórias, seletivas e excludentes de tratamento à crianças e adolescentes.

Em 13 de Julho de 1990, através da Lei 8.069, foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente, passando a integrar princípios constitucionais em seu ordenamento e reconhecendo pela primeira vez na história, crianças e adolescentes como sujeitos de direito, garantindo o acesso amplo a justiça e o atendimento prioritário através políticas públicas, devido a sua situação peculiar de desenvolvimento.

A partir desta reflexão, este capítulo tem por objetivo analisar o contexto histórico onde se desenvolveu a legislação infanto-juvenil, abordando primeiramente o surgimento da preocupação com a infância no Brasil e a forma de controle. Em seguida, analisar o Código de menores de 1927 e a Doutrina da Situação Irregular, também conhecida como Código de menores de 1979. Passando então a analisar a Teoria da Proteção Integral e a Convenção Internacional dos direitos das crianças e adolescentes de 1989.

Por fim, passaremos a analisar os princípios específicos que norteiam o direito da criança e do adolescente, como fontes de garantia e facilitadores para a compreensão e aplicação da matéria.

2.1 – ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE A EVOLUÇÃO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

No período colonial, o pai era tido como figura máxima de autoridade, sendo a eles resguardado o direito de castigar os filhos como forma de educá-los, excluindo a ilicitude da conduta do pai que no exercício de seu direito provocasse no filho lesões corporais ou mesmo a morte (AMIN, 2007, p. 05).

No século XVI surgiram as primeiras instituições, criadas pela Igreja Católica, para fins assistencialistas, visando assistir crianças abandonadas. Assim é criada a “Roda dos Expostos”, que “garantia o anonimato extra-muro”, pois a criança era depositada em um cilindro que quando girado acionava uma sineta avisando a chegada de uma nova criança. Após esta criança era encaminhada para família substituta, que recebia um pequeno valor para a manutenção dessa criança até os sete anos de idade, ocasião em que a criança poderia trabalhar (CUSTÓDIO; VERONESE, 2007, p.24-25).

Por trás do manto da caridade e da legitimação da assistência social, o interesse vigorante nessas instituições era a exploração do trabalho de crianças e adolescentes (CUSTÓDIO; VERONESE, 2007, p. 25). Destaca-se, o interesse econômico por essas crianças, pois eram submetidas ao trabalho sem remuneração e privadas do direito de serem crianças.

A preocupação com os infratores, tem início no período imperial, onde foi fundada a política repressiva. Neste período, a imputabilidade penal era aplicada a crianças a partir dos sete anos de idade, com tratamento semelhante ao do adulto, sendo considerado atenuante à imposição da pena, quando o infrator contasse com idade inferior a dezessete anos. Dos dezessete aos vinte e um anos de idade, estes infratores passavam a ser considerados “jovens adultos” podendo sofrer a imposição da pena de morte por enforcamento, essa pena poderia ser aplicada aos maiores de quatorze anos quando estes cometessem o crime de falsificação de moeda (AMIN, 2007, p. 05)

Esta preocupação foi sendo alterada inicialmente na Europa com a edição da primeira lei, em 1802, na Inglaterra, contra a exploração do trabalho infantil. No Brasil, as crianças da elite passaram a ter acesso à educação, iniciando-se aos 7

anos de idade. Contudo, a situação dos expostos se mantinha inalterada, tendo como o trabalho sua única finalidade (CUSTÓDIO; VERONESE, 2007, p.27-29).

Em 1830, foi implantado o “Código Penal do Império”, que inseriu um sistema subjetivo “biopsicológico” de avaliação, onde era realizado um exame da capacidade de discernimento nas crianças e adolescentes infratores para que a pena fosse aplicada. Este Código considerava os menores de quatorze anos inimputáveis, contudo se fosse constatado que o “menor” entre sete e quatorze anos, possuía discernimento no momento da prática do delito, poderia ser encaminhado para as instituições de correção, podendo ficar nestes locais até completar dezessete anos de idade (AMIN, 2007, p. 05).

No Brasil, desde 1830, com o Código Criminal do Império, os menores de quatorze anos ao eram julgados como criminosos pelos atos que praticavam (art. 10, §1º). Se fosse provado que os que infringiram as normas penais com idade inferior a quatorze anos apresentavam discernimento sobre os crimes praticados, estes eram recolhidos às Casas de Correção, pelo tempo que o juiz entendesse, contanto que tal recolhimento não excedesse o dezessete anos de idade (Art. 13). Na realidade, o que temos neste contexto trata-se de uma imputação, só que diferenciada, assim, já podemos ver aí os germes originários do menorismo (CUSTÓDIO; VERONESE, 2007, p. 49).

Destacam os autores que, o Código posterior, “Código Penal da República” de 1890, asseverou ainda mais a responsabilidade criminal, prevendo o crime de vadiagem, e em seu art. 30, trazia expresso o recolhimento a estabelecimentos disciplinares industriais, crianças menores de quatorze e maiores de nove anos que tivessem discernimento do delito praticado (CUSTÓDIO; VERONESE, 2007, p. 49). Nota-se que a preocupação Estatal, restringiu-se a aplicação das penalidades e as finalidades econômicas da aplicação dessas penas, visto que utilizava a falácia da educação através do trabalho para utilizar-se da mão de obra de crianças e adolescentes.

Com a intenção de solucionar os problemas enfrentados pelo Poder Judiciário, no sentido de dar encaminhamento aos menores apreendidos nas ruas, fruto da urbanização da cidades e do desenvolvimento industrial do período, são criados os Institutos Disciplinares (SOUZA; SOUZA, 2010, p.20)

Foi na ocupação dos espaços públicos dos centros urbanos no início do século XX por crianças empobrecidas estereotipadas como “menores”, que, no País, surgem discursos produzidos pelas elites políticas da época, reivindicando a necessidade de instituir medidas jurídicas e sociais para investir contra a ociosidade infantil, em consequência do processo de industrialização e da crescente pauperização das camadas populares (PADILHA, *appud*, SOUZA; SOUZA, 2010, p. 20).

A assistência no período da república era prestada em consonância com instituições religiosas. A necessidade do Estado em solucionar ao “Males Sociais (doenças, sem-tetos, analfabetismo)” foi o motivador para a criação de entidades assistenciais que adotaram praticas caritativas e higienista (AMIN, 2007, p. 05).

A finalidade da ciência higienista, segundo Carvalhos:

Era classificar o tipo segundo divisões inscritas na natureza, que repartiam e hierarquizavam a humanidade. E era – ao que indica a recorrência da tópica de degeneração – operar com parâmetros postos pelas teorias raciais que, desde finais do século anterior, vinham-se constituindo na linguagem principal dos intelectuais brasileiros, no seu afã de pensar as possibilidades de progresso para o país e legitimar as hierarquias sociais. (1999, p. 275)

Durante as três primeiras décadas da República, a “concepção de criança pobre era a que se situava na nomenclatura abandonada e/ou perigosa, sendo firmado como função do Estado assisti-la”. Desta forma, a utilização do trabalho era a medida adotada como forma de tratamento contra a delinquência e a corrupção moral destas crianças e adolescentes (CUSTÓDIO; VERONESE, 2007, p. 65).

Sobre a utilização de crianças e adolescentes para o trabalho, destaca Rizzini que:

Nos processos do Juízo de órfãos, no início do século, e do Juízo de Menores, a partir da década de 1920, era comum meninas serem tiradas de asilos para trabalhar em casas de famílias. Era o sistema de soldada, onde a família se responsabilizava em vestir, alimentar e educar a criança em troca de seu trabalho, depositando uma pequena soma em uma caderneta de poupança em seu nome. Se por um lado, as meninas preferiam ir para as casas, porque queriam sair do asilo, as fugas eram comuns, devido aos maus-tratos, à exploração de seu trabalho e ao abuso sexual. Este sistema, administrado pelas fundações estaduais de bem-estar do menor e sob o novo nome de “colocação familiar”, foi mantido até os anos de 1980. (1999, p.384)

Após intensas discussões no “I Congresso Brasileiro de Proteção à Infância”, foi publicado o decreto nº. 16.272, em 1923, trazendo as primeiras normas de assistência social para proteção dos menores abandonados. No cenário internacional iniciava-se o reconhecimento de um Direito da Criança através da Declaração de Gênova em 1924 (AMIN, 2007, p.06).

Em meio a essas discussões internas e pela influência internacional, que reconhecia direitos a criança, houve a “construção de uma Doutrina do Menor” que fundou-se na preocupação com a pobreza e a delinquência, culminando com a publicação, em 1927, do primeiro Código de Menores do Brasil (AMIN, 2007, p. 06).

2.2 - DO DIREITO DO MENOR A DOUTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR: CÓDIGOS DE 1927 E 1979.

Diante destes fatos, foi criado por Cândido Albuquerque de Mello Mattos, o primeiro Código de Menores da América Latina, sendo aprovado em 12 de outubro de 1927, através do Decreto nº 17.943. Elaborado seguindo as bases do modelo Europeu, foi o primeiro a regular o trabalho infantil e consolidar toda legislação produzida desde a proclamação da República em 1889.

O objetivo almejado por este código era substituir e alterar concepções tidas como ultrapassadas, adotando a assistência à criança e adolescente com perspectiva educacional. Neste período era necessário a existência de escolas e internatos, pois a educação passou a ser entendida como sinônimo de obediência. É neste período que surge o ideal de regenerar e educar, que influenciou a análise das questões relacionadas a crianças e adolescentes numa perspectiva mais desvinculada do âmbito penal.

O Código de Menores veio para alterar e substituir concepções obsoletas com as de discernimento, culpabilidade, penalidade, responsabilidade, pátrio poder, passando a assumir a assistência ao menor de idade, sob a perspectiva educacional. Abandonou-se a postura anterior de reprimir e punir e passou-se a priorizar, como questão básica, o regenerar e educar. Deste modo, chegou-se à conclusão de que as questões relativas à infância e à adolescência devem ser abordadas fora da perspectiva criminal, ou seja, fora do Código Penal. (VERONESE, 1999, p. 27-28)

Destaca-se que, neste código encontra-se alojada a responsabilidade do Estado com relação à crianças e adolescentes, que a exercia por meio de práticas assistenciais de maneira repressiva. Destarte que, este código individualizou o “problema do Menor”, culpando a “deseestrutura familiar” pela existência de delinquentes.

Sobretudo, esta legislação serviu para “subjugar crianças e adolescentes sob o rótulo da ‘menoridade’, conforme sua condição social”, nesta perspectiva, eram considerados como abandonados ou delinquentes toda criança pobre, mesmo na presença de pais, responsáveis ou tutores, que praticassem atos considerados contrários à moral e aos bons costumes, (SOUZA; SOUZA, 2010, p. 23).

O Código de 1927, em seu Artigo 1º, definiu que “o menor, de um ou outro sexo, abandonado, ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código”, definindo em seu Artigo 26, inciso V, como abandonado, aqueles “que se encontrem em estado de habitual vadiagem, mendicância ou libertinagem”. A estas crianças e adolescentes, o Estado aplicaria medidas assistenciais, que envolviam o desenvolvimento de atividades laborais.

Insta salientar que, a preocupação não estava restrita a ideia de civilização da infância, revelando os interesses econômicos, que ocultava-se sob o manto da assistência e correção. Por esse motivo, a vadiagem passa a ser entendida como delito, passando a ser controlado pelo Estado por meio do sistema penal, aplicando, desta forma, os princípios higienistas, muito aplicados na Europa durante esse período (SOUZA; SOUZA, 2010, p. 24). Não obstante, em seu artigo 28, o novo Código fixou o entendimento de vadios como aqueles que “vivem em casa dos pais ou tutores ou guarda, porém se mostram refratários a receber instrução ou entregar-se ao trabalho sério e útil, vagando habitualmente pelas ruas e logradouros públicos”.

Destaca Marques que:

Crianças pobres, no “ambiente desfavorável das ruas”, tornaram-se alvo natural das campanhas preventivas. Precárias condições de saúde e educação logo foram definidas e diagnosticadas como disposições biológicas ao crime, a “inclinação natural” estabelecida por Lombroso. Clínicas de eufrenia foram abertas, cidades de menores foram projetadas,

não logrando, senão produzir socialmente a figura do menor abandonado. (2003, p.67)

Esta “ideia de menoridade surge associada a um viés altamente repressivo, pois a intervenção estatal restringia-se a coibir a criminalidade infanto-juvenil”. Desta forma, o fato de serem crianças pobres era suficiente para serem objetos de controle do sistema normativo vigente, que interessava-se, exclusivamente, no controle dos atos tidos como delituosos (CUSTÓDIO; COSTA; PORTO, 2010, p.12-13).

Silva esclarece o conceito de menor, incorporado ao código de 1927:

[...] ao conceito de menor, é composta por crianças de famílias pobres, que perambulavam livres pela cidade, que são abandonadas e às vezes resvalam para a delinquência, sendo vinculadas a instituições como cadeia, orfanatos, asilos, etc. Uma outra, associada ao conceito de criança, está ligada a instituições de família e escola e não precisa de atenção especial (1997, p. 69).

Outra preocupação trazida pelo Código de 1927, era a responsabilidade dos pais, trazendo em seu Artigo 34, inciso II, a possibilidade de suspensão do pátrio poder, ao pai, ou mãe que deixasse “o filho em estado de vadiagem, mendicidade, libertinagem, ou tiver excitado, favorecido, produzido o estado em que se achar o filho, ou de qualquer modo tiver concorrido para a perversão deste ou para o tornar alcoólico”.

A família, independentemente da situação econômica, tinha o dever de suprir adequadamente as necessidades básicas das crianças e jovens, de acordo com o modelo estatal. Medidas assistenciais e preventivas foram previstas. No campo infracional crianças e adolescentes até os quatorze anos eram objetos de medidas punitivas com objetivos educacionais. (...) Foi uma lei que uniu Justiça e Assistência, união necessária para que o juiz de Menores exercesse toda sua autoridade centralizadora, controladora e protecionista sobre a infância pobre, potencialmente perigosa (AMIN, 2007, p. 06).

O diploma legal de 1927, conferiu plenos poderes aos Juízes de menores, para que pudessem, de forma discricionária, solucionar os problemas de crianças e jovem que se enquadravam nas situações estabelecidas na lei. Desta forma, poderia o juiz, definir o caminho que seria traçado por estas crianças. Cabe destacar que,

neste período houve a criminalização da criança pobre (VERONESE; COSTA, 2006, p. 46).

Dentre as medidas aplicáveis aos menores enquadrados como abandonados, estavam a assistência e a institucionalização, com a finalidade de fornecer “saúde, profissão, educação e vigilância”. Em casos considerados mais graves de abandono, a autoridade poderia entregar o “menor” a pessoa idônea ou interna-lo em instituições, hospitais, asilos escolas de prevenção ou de reforma, conforme o caso (CUSTÓDIO; VERONESE, 2007, p. 63-64).

A constituição de 1934 elevou a educação a uma categoria constitucional, independentemente de condições sociais, ao estabelecer em seu artigo 49 que é um direito de todos brasileiros ou estrangeiros aqui residentes, devendo ser ministrada pela família e poder público, como instrumento de desenvolvimento da nação.

Artigo 49 - A educação é um direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

A Constituição de 1937, em resposta a insatisfação dos movimentos sociais que buscavam o reconhecimento de direitos humanos, e a expansão do atendimento social de Crianças e Adolescentes, trazia explicitamente a responsabilidade estatal com a educação ao determinar em seu artigo 129:

Art. 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

Ainda durante a vigência do Código de 1927, na área assistencial, é criado em 1941 o “SAM - Serviço de Atendimento ao Menor”, efetivando-se através de uma política centralizadora e ineficaz. O objetivo do “SAM” era amparar os menores “através de atendimento psicossocial prestados mediante internação em instituições capazes de recuperar mediante a internação em instituições capazes de recuperar os jovens afastando-os de influências maléficas da sociedade” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2007, p.66-67).

O “SAM” estava ligado ao ministério da Justiça, que apresentava uma finalidade “correcional-repressiva” e muito se equiparava ao sistema penitenciário (SILVA; MELLO, 2004, p.23). Este Serviço de assistência posteriormente seria substituído pela PNBEM (Política Nacional de Bem-Estar do Menor), devido às várias reivindicações da sociedade para por fim ao SAM, por suas práticas repressivas. A PNBEM tinha caráter assistencialista, objetivando o controle social através da repressão (SILVA; MELLO, 2004, p.124).

Observa-se que a preocupação do Estado era apenas em repreender e afastar da sociedade as crianças consideradas “problema”, crianças que poderiam se transformar em “marginais”. Em qualquer momento, durante este período, a preocupação era com o bem estar e formação psicopedagógica destas crianças.

Este modelo vigorou até 1964, quando foi substituído pela “Política Nacional do Bem Estar do Menor”. Com o Golpe de 64, a vida democrática é drasticamente interrompida e os ideais de justiça social são substituídas pelo medo do “perigo socialista”, gerando um campo fecundo para o autoritarismo através da “Doutrina da segurança nacional da Escola Superior de Guerra” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2007, p. 66-68).

Após o golpe militar em 1964 é estabelecida a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) como uma política de caráter assistencialista, nos moldes da Doutrina da Segurança Nacional da Escola Superior da Guerra, com o objetivo de formular e executar uma política nacional mediante o estudo dos problemas e o planejamento centralizado de medidas, que envolvia a orientação, coordenação e fiscalização das entidades. (SOUZA; SOUZA, 2010, p. 27)

A implantação da PNABEM e a criação da FUNABEM – Fundação Nacional do Bem estar do Menor, foram motivados pelo momento político e impulsionado pela morte violenta do filho do Ministro da Justiça por adolescentes pobres. Assim, a questão da infância e adolescência passa a atingir um patamar de problema social, passando a ser tratado como assunto de Estado, que respondeu com a implantação de uma política autoritária, controladora, repressiva e punitiva (CUSTÓDIO, VERNESE, 2007, p. 68-69).

Apesar da ineficácia e das críticas acerca do “SAM”, destaca Veronese, que a utilização da internação como meio de tratamento, foi utilizado nas instituições

seguintes como forma de afastá-los de situações capazes de expor essas crianças e adolescentes a delinquência e marginalidade.

[...] embora as críticas ao SAM fossem generalizadas, nada impediu que sua lógica de ação – a internação de crianças e adolescentes carentes, abandonados, em instituições totais – se infiltrassem nas políticas das instituições que o sucedeu. Presumia-se que aqueles seriam mais bem protegidos se fossem isolados em relação ao seu ambiente de origem que predispunha a uma situação de delinquência e marginalidade. A internação significaria, sob esta ótica, a recomposição da identidade da criança abandonada e infratora, dentro de portões convencionais de internação. (1999, p. 32)

Em resposta ao “clamor público” é criada a FUNABEM, que pretendia solucionar o problema de descrédito adquirido com o SAM, a ineficiência dos Juizados de menores e a percepção das elites da sociedade frente ao problema da infância. Neste contexto, a FUNABEM foi a saída encontrada pelo Governo Militar para responder às críticas sociais, que pediam o fechamento do SAM, contudo esse novo sistema manteve as características autoritárias, fundadas na ideologia da Escola Superior da Guerra (VERONESE, 1999, p. 33-34).

A PNABEM e, por conseguinte, a própria FUNABEM, serviram como instrumentos de controle da sociedade civil. E não só. A política institucional que o Brasil vinha adotando demonstrava-se, pelo crescimento do número de crianças marginalizadas, além de ineficiente, também incapaz de reeduca-las, haja vista o estilo metodológico nelas empregado, no qual a criança era mero sujeito passivo, cliente de uma pedagogia alienada (VERONESE, 1999, p.35).

Dentro deste contexto, em 1979, ainda durante o regime militar, através da Lei 6.697 é criado o novo Código de Menores, tratando como assunto de Estado o problema do menor. Com o novo Código é adotado o termo do “menor em situação irregular” (VERONESE, 1999, p. 35).

Com o advento do Código de 1979, houve a consolidação e sistematização das normas relativas a infância e adolescência, contudo, mesmo com as fortes tendências mundiais acerca dos direitos das crianças e adolescentes como direito fundamental intrinsecamente ligado aos direitos humanos, como a convenção de Genebra e a Declaração dos Direitos da Criança em 1959 e com a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) em 1969, que reconheceu as crianças como seres humanos em desenvolvimento e impôs ao

Estado, a sociedade e a família a obrigação de garantir a devida proteção desses sujeitos, em seu artigo 19 “toda criança tem o direito às medidas de proteção que sua condição de menor requerer, por parte da família, da sociedade e do Estado”, não houve a implantação desse reconhecimento no sistema nacional, pois preocupava-se com a delinquência e marginalização.

O Código de 1979, trazia em seu artigo 2º, expressa e exhaustivamente, a definição do menor em situação irregular:

Art. 2º - Para efeitos deste código, considera-se em situação irregular o menor:

I – Privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente em razão de:

a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsáveis;

b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsáveis provê-las;

II - Vítima de maus-tratos ou castigos impostos pelos pais ou responsável.

III - Em perigo moral, devido a:

a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;

b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV – Privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V – Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI – Autor de infração penal.

Parágrafo único – Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial.

É importante ressaltar que pelo fato de serem exploradas, vitimadas pelos maus-tratos, privadas de condições de subsistência, saúde e instrução, a criança e o adolescente eram recolhidos a abrigos, onde sofriam a exploração legitimada pelo Estado, com a imposição de medidas repressivas, disciplina militar e obediência hierárquica (SILVA, 1997, p.35).

Desta forma, ainda que não tivessem cometido nenhum tipo de conduta delituosa, a criança ou adolescente poderia ser extirpado do convívio com sua família e sua comunidade simplesmente pelo fato de enquadrar-se em “situação irregular” (VERONESE, 1999, p. 38-39).

Este Código foi a formatação da “Doutrina da Situação Irregular”, trazendo a “concepção biopsicossocial do abandono e da infração”. Na vigência do Código de 1979, houve um fortalecimento das desigualdades, da estigmatização e discriminação das crianças pobres, que eram tratadas como em situação irregular e

através da aplicação da medida de internamento a cultura do trabalho e exploração contra esses sujeitos só foi ressaltado (CUSTÓDIO; VERONESE, 2007, p. 73).

O Código de Menores, aprovado em 1979, Ano Internacional da Criança, incorporou os princípios essenciais da fracassada Política Nacional do Bem-Estar do Menor, de 1964. Já na sua aprovação, representou o último suspiro dos princípios ideológicos da doutrina da segurança nacional, induzindo aos mais variados questionamentos em torno de um modelo que se demonstrou absolutamente ineficaz (CUSTÓDIO, 2006, p.80).

A criança e o adolescente continuaram a ser tratados como meros objetos. O processo em que eram submetidos para investigação de práticas “irregulares” era inquisitório, tendo sua intimidade exposta, não sendo assegurado o contraditório e participação de advogado. Estas medidas eram tomadas tendo em vista que ao Estado o que importava era a verdade material, sobrepondo esta a qualquer direito da pessoa humana (VERONESE, 1999, p. 38).

Durante a vigência do Código de 1979, o Juiz de menores possuía uma autoridade discricionária e absoluta, podendo a seu critério e arbítrio, criar medidas que julgasse necessária.

Art. 8º - A autoridade judiciária, além das medidas previstas nesta Lei, poderá, através de portaria ou provimento, determinar outras de ordem geral, ao seu prudente arbítrio, se demonstrarem necessárias a assistência, proteção e vigilância ao menor, respondendo por abuso ou desvio de poder.

Insta enfatizar, que durante a vigência do Código de Menores e da Doutrina da Situação irregular o direito atribuído à Crianças e Adolescente era o de ser atendido em casas de recuperação, internatos e em casa de família, onde eram explorados através do trabalhos e assediados moral e sexualmente. A forma de tratamento depreendido pelo Estado era de caráter assistencial e repressivo, com a preocupação correcional e não afetiva.

Esta doutrina incluía na mesma situação de irregularidade, os abandonados, infratores, maltratados e as vítimas do sistema normativo, econômico e políticos da época, o que causa grande espanto, visto que considerava em situação irregular a criança abandonada ou maltratada pelos pais, ou aquelas privadas da saúde e educação pela inércia do Estado, retirando-as de sua

comunidade e família e internando-as em instituições tidas como assistenciais, que exploravam sua mão de obra.

A aplicação de métodos higienistas é visível neste período, vez que, percebe-se a preocupação em retirar das ruas “os problemas sociais” e esconde-los em casas de recuperação, asilos e instituições afins, com a intenção de afastar da sociedade o que lhe é indesejado. Esta visão da infância começou a ser modificada com a promulgação em 1988 da Constituição da República Federativa do Brasil, que explicitou, através da Doutrina da Proteção Integral, a necessidade de uma nova visão da população infanto-juvenil e a obrigatoriedade de um tratamento diferenciado, reconhecendo suas necessidades e condições.

2.3 - A TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E OS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A CONVENÇÃO INTERNACIONAL DA ONU DE 1989

Na década de 1980, com os novos movimentos sociais que a questão da infância toma força e mobiliza a sociedade na busca por um comprometimento do Estado. Para enfrentar a grande pressão social deste período, foram criadas várias iniciativas, tanto públicas como privadas que visavam o atendimento dessa demanda. Essas iniciativas foram, em parte, influenciadas pela descoberta da infância pelos europeus e pela necessidade do Estado oferecer uma resposta a pressão, pois a massa de excluídos era considerada “obstáculos reais ao ideário positivista da ordem e do progresso”. Desta forma, as iniciativas “procuravam oferecer medidas de caráter filantrópico e assistencial às Crianças” estigmatizadas pela “menoridade” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 15).

A transição da teoria menorista de políticas assistencialistas caritativas para a doutrina da proteção integral, contou com a indispensável colaboração dos diversos movimentos sociais. Diante deste fato, a Teoria da Proteção Integral se materializou seguindo os clamores sociais, deixando de ser vista apenas como “uma obra de juristas especializados ou como uma declaração de princípios propostos pela Organização das Nações Unidas, uma vez que incorporou na sua essência a rica contribuição da sociedade brasileira” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 25).

A Teoria da Proteção Integral estabelecida na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reconhece as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e que, em função da condição especial de desenvolvimento em que se encontram, têm prioridade absoluta na garantia e efetivação de seus direitos.

[...] os direitos fundamentais reconhecidos na Constituição Federal garantem às crianças e aos adolescentes direitos especiais, diferentemente dos atribuídos aos adultos, em razão de sua situação peculiar de desenvolvimento. (...)

Partindo do pressuposto de que a criança e o adolescente estão em condição peculiar de desenvolvimento, o princípio da prioridade absoluta é um mecanismo de proteção e prevalência do melhor interesse da criança. É nesse sentido que a criança e o adolescente passam a ter prioridades na escala de interesses, sendo estes deveres compartilhados entre a família, a sociedade e o Estado (SOUZA;SOUZA, 2010, p 34 – 35).

Neste diapasão, encontra-se a função direta do Estado em garantir vida digna, respeitando os preceitos destacados na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 1º que destaca ser a dignidade da pessoa humana base do estado democrático de direito.

Nossa Carta Magna, em seu artigo 227, determina que:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº. 65, de 2010).

Com a nova Constituição houve a exclusão da estigmatização e uso do termo “menor”, adotando o termo “Criança e Adolescente”, reconhecendo-os como sujeitos de direitos e prevendo dispositivos específicos à proteção dos direitos a estes inerente. Por se tratar de uma Constituição com objetivos sociais, aboliu as sanções punitivas impostas pelas legislações anteriores e introduziu as medidas Socioeducativas.

Seguinte a promulgação da Constituição Federal, foi aprovada por unanimidade pela Assembleia das Nações Unidas em 14 de setembro de 1990, através do Decreto Legislativo nº 28, e ratificado em 21 de novembro de 1990, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989.

Insta informar que, após a ratificação de uma Convenção ela atinge força de Lei Internacional, obrigando os países signatários a respeitar os preceitos nela contidos e criar meios de sua implantação e promoção. Tal documento possui meios de controle e fiscalização quanto a sua aplicação e cumprimento de suas disposições e obrigações (VERONESE, 1997, p. 29).

Nesse sentido, destaca Pereira sobre a flexibilidade dos procedimentos adotados pelas convenções e a obrigatoriedade de respeitar e cumprir as normas nelas contidas.

As Convenções contêm regras de procedimentos flexíveis e adaptáveis às mais diversas realidades, delineando políticas legislativas a serem adotadas pelos Estados-parte. Estes têm a obrigação de, não só respeitar os direitos reconhecidos nas convenções, mas também garantir o livre e pleno exercício dos mesmos. Consequentemente, os Governos tem tanto deveres positivos quanto negativos (2008, p. 44-45).

Sobre a importância da Convenção para o Direito das Crianças e Adolescentes destaca Costa, que a convenção é um amplo e consistente conjunto de direitos, que entende a criança como titular de direitos, sendo assim, constitui-se num poderoso instrumento capaz de modificar a forma de tratamento dado por toda a sociedade e introduzindo mudanças na legislação.

A Convenção trata de meio amplo e consistente conjunto de direitos, fazendo das crianças titulares de direitos individuais, como de direitos coletivos econômicos, direitos sociais e direitos culturais. (...) A força nucleadora da criança faz convergir, em torno da causa da promoção e da defesa de seus direitos, o conjunto dos cidadãos e suas lideranças públicas, religiosas e comunitárias, numa constante advocacia para que o ponto de vista e os interesses das novas gerações sejam encaradas com máxima prioridade.

Tudo isso faz a convenção um poderoso instrumento para modificação das maneiras de entender e agir de pessoas, grupos e comunidades, produzindo mudanças no panorama legal, suscitando o reordenamento das instituições e promovendo a melhoria das formas de atenção direta (1994, p. 19)

A convenção Internacional dos direitos da Criança enquanto tratado internacional de direitos, representa um documento de importância como um todo, pois reforçou o que já estava definido em nossa constituição, como a teoria da proteção integral e ampliou a abrangência da legislação no que tange à proteção e reconhecimento de crianças e adolescentes.

Prova dessa importância se dá pela grande afinidade registrada entre a convenção e o Estatuto da Criança e do Adolescente, pois ao assegurar a proteção Integral como princípio fundamental do Direito da Criança e do Adolescente, o Estatuto aplicou o princípio basilar previsto no artigo 19 da Convenção, que dispõe:

Art.19 - Os Estados parte adotarão as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto a criança estiver sob a custódia dos pais, do representante legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela.

Esta previsão vai ao encontro do que dispõe a Constituição Federal de 1988, ao prever a Teoria da proteção integral como princípio fundamental inerente ao direito da criança e do adolescente, disposto em seu artigo 227.

Cabe destacar, que esta previsão de proteção integral, já estava anteriormente prevista na Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, que em seu artigo 9º: “A criança gozará proteção contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração. Não será jamais objeto de tráfico, sob qualquer forma”.

O princípio central da estratégia dirigida a implementar uma proteção integral dos direitos da infância é o restabelecer a primazia das políticas sociais básicas, respeitando a proporção entre estas áreas e as outras políticas públicas previstas na Convenção. Isto significa, em primeiro lugar, que as políticas sociais básicas têm uma função primária e geral e que, com respeito a estas, todas as outras políticas devem ser subsidiárias e residuais; em segundo lugar, que a concepção dinâmica do princípio da igualdade impõe aos Estados membros da Convenção e à comunidade internacional, respectivamente, o respeito de um padrão mínimo de normas do Estado social e de uma regulação do desenvolvimento econômico que respeite os critérios do desenvolvimento humano e não seja contrário a eles (BARATTA apud SOUZA, 2001, p. 49).

Assim, as políticas públicas devem ser desenvolvidas com total atenção à proteção integral dos direitos da infância e adolescência, conforme previsão contida na Convenção.

A preocupação com a proteção integral foi ao longo dos anos sendo delineada e implantada na legislação interna brasileira, tendo como marcos principais a Constituição Federal de 1988 e a Convenção Internacional dos direitos

da Criança de 1989, ratificada pelo Brasil o ano 1990, sendo incorporada como fundamento ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

2.4 - PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 considerou como fundamental o direito da criança e do adolescente, e assim sendo, estabeleceu em seu art. 227, o dever da família, sociedade e Estado em assegurar os direitos atinentes a crianças e adolescentes.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Diante disso, podemos entender que os princípios que envolvem os direitos de crianças e adolescentes são princípios jurídicos basilares, a partir do momento em que buscam introduzir uma nova forma de pensar nos postulados da consciência jurídica.

Além do amparo dado aos direitos infanto-juvenis pela Constituição Federal, temos também a Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo este um sistema normativo, que possui princípios próprios.

Nesse diapasão, o conjunto ordenado de disposições normativas para a defesa e proteção de Crianças e Adolescentes é consubstanciado e regido através de princípios.

Nesta visão, todo ordenamento jurídico é constituído de princípios, sendo estes a base de todo ordenamento, apresentando fundamental importância no ramo do direito da Criança e do Adolescente por desenvolver como função básica a aplicação e materialização dos direitos fundamentais.

Princípio é, com efeito, toda norma jurídica, enquanto considerada como determinante de uma ou de muitas outras subordinadas, que a pressupõem, desenvolvendo e especificando ulteriormente o preceito em direções mais particulares (menos gerais), das quais determinam, e, portanto resumem, potencialmente, o conteúdo: sejam, pois, estas efetivamente postas, sejam, ao contrário, apenas dedutíveis do respectivo princípio geral que as contém (CRISAFULLI apud BONAVIDES, 2000, p. 230).

Os Princípios são importantes ferramentas para o ordenamento jurídico, pois preenchem lacunas existentes em nossa legislação auxiliando o aplicador do Direito na interpretação e aplicação da norma ao caso concreto. Estes são diferentes das normas, pois esta é descartada quando não for possível sua aplicação, enquanto que os princípios adaptam-se ao caso concreto, sendo assim não configuram sistemas fechados.

Isto porque os princípios, diferentemente das regras, não trazem em seu bojo conceitos predeterminados. A aplicação de um princípio não o induz à base do tudo ou nada, como ocorre com as regras; sua aplicação deve ser “prima facie”. Os princípios, por serem standards de justiça e moralidade, devem ter seu conteúdo preenchido em cada circunstância da vida, com as concepções próprias dos contornos que envolvem aquele caso determinado. Têm, portanto, conteúdo aberto (PEREIRA, 2004, p. 91).

Neste sentido, de ser a base do ordenamento jurídico, Nunes afirma que:

(...) os princípios exercem uma função importantíssima dentro do ordenamento jurídico-positivo, já que orientam, condicionam e iluminam a interpretação das normas jurídicas em geral. Por serem normas qualificadas, os princípios dão coesão ao sistema jurídico, exercendo excepcional fator aglutinante. Embora os princípios e as normas tenham a mesma estrutura lógica, aqueles têm maior pujança axiológica do que estas. São, pois, normas qualificadas, que ocupam posição de destaque no mundo jurídico, orientando e condicionando a aplicação de todas as demais normas (2000, p. 3-4).

Para Bandeira de Melo, os princípios são alicerces de todo ordenamento e a sua inobservância implica em ofensa a todo o sistema normativo, pois tais dispositivos constituem um

[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-

lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (1996, p. 545-546).

Na área do direito da criança e do adolescente, a observância de tais preceitos é de suma importância, visto a necessidade de materialização dos Direitos fundamentais desses sujeitos. Assim, destacam-se os principais princípios norteadores do Direito da Criança e do adolescente na busca pela efetivação e aplicação do sistema de garantias incorporados pela Constituição da República federativa de 1988.

Entre eles podemos destacar o princípio do melhor interesse, o princípio da prioridade absoluta, da proteção integral, da Participação popular, da descentralização político-administrativa, da desjudicialização, da politização ou ênfase nas políticas sociais básicas, da tríplice responsabilidade compartilhada

O princípio da proteção integral, previsto no artigo 227 de nossa Carta Magna, encontra amparo no artigo 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente assegurando que

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. (BRASIL, 2010).

Tal princípio tem por escopo garantir a proteção ampla e irrestrita de crianças e adolescentes, dado a sua situação peculiar de desenvolvimento que requer especial proteção para o integral desenvolvimento. Este princípio foi o marco da ruptura das defasadas orientações legais da doutrina menorista com o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

O Princípio do “melhor interesse da Criança” consolidou-se no direito brasileiro através de fundamentos constitucionais, tratados internacionais em que o

país é signatário e demais legislações esparsas, conforme preconiza o artigo 5º, §2º da Constituição Federal de 1988.

Este instituto jurídico, segundo Pereira tem sua origem no “instituto do *parens patriae*, utilizado na Inglaterra como uma prerrogativa do Rei e da Coroa a fim de proteger aqueles que não podiam fazê-lo por conta própria” (2000, p. 1).

Citado princípio encontra respaldo na Convenção Internacional dos Direitos da Criança em seu art. 3º *verbis*, exigindo sua observância:

1- Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o melhor interesse da criança.

2- Os Estados Partes comprometem-se a assegurar à criança a proteção e o cuidado que sejam necessários ao seu bem-estar, levando em consideração os direitos e deveres de seus pais, tutores ou outras pessoas responsáveis por ela perante a lei e, com essa finalidade, tomarão todas as medidas legislativas e administrativas adequadas.

3- Os Estados Partes certificar-se-ão de que as instituições, os serviços e os estabelecimentos encarregados do cuidado ou da proteção das crianças cumpram os padrões estabelecidos pelas autoridades competentes, especialmente no que diz respeito à segurança e à saúde das crianças, ao número e à competência de seu pessoal e à existência de supervisão adequada.(grifo nosso)

Para Baratta “[...] o critério do interesse superior da criança converte-se no princípio de relevância universal do interesse da criança, o qual implica a transversalidade das políticas públicas e das medidas internacionais dirigidas à proteção dos direitos das crianças” (apud Souza 2001, p. 67).

Nesse contexto, o princípio do interesse superior da criança tem o objetivo de orientar a aplicação de todos os direitos inerentes a crianças e adolescentes, conforme demonstra Bruñol:

Desde o reconhecimento explícito de um catálogo de direito, são superadas as expressões programáticas do ‘interesse superior da criança’ e é possível afirmar que o interesse superior da criança é a plena satisfação de seus direitos. O conteúdo do princípio são os próprios direitos; interesse e direitos, neste caso, se identificam. Todo ‘interesse superior’ passar a estar mediado por referir-se estritamente a ‘declarado direito’; por sua vez, somente o que é considerado direito por ser ‘interesse superior’ (apud CUSTÓDIO, 2008, 34).

Outro princípio basilar da Teoria da Proteção Integral é o da Prioridade absoluta, previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227, é também

previsto no artigo 4º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que praticamente reproduziu o texto constitucional do artigo supracitado, contudo fixa alguns critérios para efetivação da prioridade absoluta em seu parágrafo único.

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;

b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;

c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (sem grifos no original)

Destaca-se a preocupação do legislador em garantir a prioridade de crianças e adolescentes tanto no que tange a proteção de sua saúde e necessidades básicas, quanto a preferência na elaboração de políticas públicas.

Além de servir como critério interpretativo na solução de conflitos, o princípio da prioridade absoluta reforça verdadeira diretriz de ação para a efetivação dos direitos fundamentais, na medida em que estabelece a prioridade na realização das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada dos recursos necessários à sua execução. Para que seja possível a efetiva realização dos direitos proclamados, as políticas públicas precisam alcançar um patamar diferenciado das práticas historicamente estabelecidas na tradição brasileira, por isso a importância do princípio, a ênfase nas políticas sociais básicas, pois esta é a determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 87, I, que o incorpora como uma de suas linhas de ação (CUSTÓDIO, 2008, p. 34).

Insta fomentar, que em um conflito de normas prioritárias como as referentes a crianças e adolescentes e as referentes a pessoas idosas, as primeiras terão prioridade sobre as segundas, pois a prioridade que abarca o direito de crianças e adolescentes tem previsão constitucional.

Explana Liberati quanto a essa prioridade, entendendo que não seria possível construir praças, pontes ou realizar qualquer outra obra pública enquanto não fossem atendidas as necessidades de crianças e adolescentes.

Por prioridade, entende-se que, na área administrativa, enquanto não existirem creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e

emergencial às gestantes, dignas moradias e trabalho, não se deveria asfaltar ruas, construir praças, sambódromos, monumentos artísticos etc., porque a vida, a saúde, o lar, a prevenção de doenças são mais importantes que obras de concreto que ficam para demonstrar poder do governante (1991, p. 4-5).

Não obstante, também encontra-se elencado como princípio do direito da criança e do adolescente o princípio da descentralização político administrativa, que foi instituído com o advento da Constituição Federal de 1988 gerando uma descentralização das ações governamentais na área da assistência social, conforme art. 204, I da CF/88.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

Neste mesmo viés, o Estatuto da Criança e do Adolescente, traz em seu art. 88, I, a necessidade de municipalização para execução dos programas, previsto nas diretrizes da política de atendimento:

Art. 88 São diretrizes da política de atendimento

I – municipalização do atendimento (...)

Deste modo, é necessário a municipalização do atendimento como forma de descentralização e meio de atender de forma mais direta e próxima as necessidades de cada região. Isso se dá pela proximidade dos municípios com a realidade das regiões e a identificação dos problemas com maior facilidade e com isso, poder atuar de forma mais ágil e precisa na solução destes.

Outro princípio norteador do Direito da Criança e do Adolescente é o princípio da Participação popular, que pode ser vislumbrado no artigo 204 de nossa Carta Magna, que prevê:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Este princípio garante a participação da população como auxiliares na elaboração, fiscalização e implantação de políticas públicas sociais (LIMA, 2001, p. 253-254). Aliás, este é o princípio que garante a participação de pessoas da comunidade nos Conselhos tutelares e de direitos das crianças e dos adolescentes . A preocupação do Legislador constituinte ao prever tal princípio foi de aproximar a sociedade dos conflitos e problemas sociais que a envolvem, visto que estes entes estão mais próximos dos conflitos e podem definir qual a melhor medida a ser adotada para solucioná-lo (LIMA, 2001, p. 253-254).

3 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O presente capítulo trata do surgimento e evolução das políticas públicas de cunho social, que são essenciais para minimizar as desigualdades existentes durante todo período imperial e que se desenvolveu durante a evolução do capitalismo.

Importante compreender o que são políticas públicas para poder analisar seu papel no campo da garantia de direitos as crianças e adolescentes que dela necessitam para viver de forma digna e se desenvolver plenamente. Pretendo neste capítulo, de forma sucinta, entender o que são políticas públicas, seu surgimento e fatores preponderantes para o seu surgimento e evolução.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONCEITO, SURGIMENTO E FINALIDADE DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

É importante, para melhor compreensão do assunto abordado no presente trabalho, a separação em tópico da matéria abrangente neste primeiro capítulo. Desta forma a conceituação, o surgimento e a finalidade das políticas públicas serão apresentados de forma separada, como ferramenta de apresentação do assunto.

3.1.1 - Conceito de Políticas Públicas de Assistência Social

De início é importante estabelecer, em razão da complexidade do tema, a concepção do termo “políticas públicas”, objetivando atender os propósitos da presente pesquisa e, para tanto, parte-se das análises e conceitos de alguns autores.

Assim, política pública, na visão de Maria Goretti Dal Bosco, pode ser considerada como o resultado das atividades dos atores públicos, investidos no poder público (2007, p. 245).

Já Larissa Dahmer Pereira, entende que as políticas públicas se compõem de outras políticas que apresentam valores sociais e econômicos, tendo sua formação e existência “construída ao longo do desenvolvimento da ordem burguesa, com a emergência do Estado-Nação, a partir o século XVI”(2006, p. 1).

Eduardo Appio conceitua as políticas públicas como “instrumentos de execução de programas políticos” que tem por base a ação do Estado na sociedade com o escopo de garantir a igualdade de oportunidades aos cidadãos, assegurando condições básicas para que todos possam ter uma vida¹ digna (2009, p. 136).

Para Maria Carmelita Yazbek:

[...] a Política Social expressa relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. Interesses que não são neutros ou igualitários e que reproduzem desigual e contraditoriamente relações sociais, na medida em que o Estado não pode ser autonomizado em relação à sociedade e as políticas sociais são intervenções condicionadas pelo contexto histórico em que emergem.(2009, p. 4)

Celina Souza faz um panorama apresentando a definição de diversos pensadores sobre políticas públicas, alertando que “[...] definições de políticas públicas, mesmo que as minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos” (2007, p.69).

Conceitua Pereira, Políticas Públicas como “formas de afirmação e concretização dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais, por parte do Estado.” (2009, p. 58)

Essas concepções demonstram que o estado é sempre parte fundamental para a construção e aplicação das garantias contidas nas políticas públicas. Diante do modelo econômico, social e político contemporâneo a função de políticas públicas de viés social está na diminuição da desigualdade e possibilitar uma vida mais digna a todos os cidadãos em meio as adversidades existentes.

¹ Vida apresenta-se no sentido de toda a existência humana.

Sabemos que as políticas públicas abrangem um caráter multidisciplinar, alcançando, desta forma, um vasto campo de atuação. Neste sentido, Souza ressalva que há diferença entre políticas públicas e as políticas social, afirmando que os estudos onde o objeto são as políticas públicas tem seu foco voltado no processo de formulação dessas políticas, enquanto que os estudos focados nas políticas sociais buscam compreender as consequência geradas por essas políticas, sua ação ou omissão.

[...] Estudos sobre políticas públicas não focalizam necessariamente o conteúdo substantivo da política, daí porque não assume importância fundamental o objeto da política pública, dado que qualquer produção do governo em qualquer área/setor pode ser tomada como ilustração do processo. Estudos sobre política social, ao contrário, são demarcadas pelo objeto da política pública, focalizando, sempre, as questões que a política busca “resolver”, os problemas da área e seus resultados. (SOUZA, 2007,p.71)

Para Ednéia Maria Machado as Políticas Sociais estão fundadas na ideia de que “as pessoas necessitam de proteção Social, e que esta deve ser garantida coletivamente.” Portanto, em alguns casos se faz necessário a aplicação destas políticas independentemente de decisão do indivíduo, como nos casos de acidente de trabalho, onde existe a impossibilidade de desenvolver a atividade. Em outros casos as políticas sociais vão ao encontro da própria função estatal em fornecer meios para o desenvolvimento, como é o caso da saúde e educação, desta forma, busca garantir a manutenção da vida digna mesmo em situações de adversidades (MACHADO, 2004, p.2).

3.1.2 - Surgimento e evolução das Políticas Públicas

As políticas públicas tem seu surgimento como área de estudos acadêmicos nos Estados Unidos, desvinculada da ideia europeia que desenvolvia seus estudos através de análises que visava explicar o papel do Estado na criação das políticas públicas, para analisar o Estado e instituições a ele ligadas, deixando de lado a análise da produção das políticas, adotada pelos europeus (SOUZA, 2007, p. 67)

No pensamento de Pereira as Políticas Públicas tiveram sua formação e existência “construída ao longo do desenvolvimento da ordem burguesa, com a emergência do Estado-Nação, a partir o século XVI” (2006, p. 1).

O século XVIII, período de grandes revoluções como a Industrial em 1769, a Americana em 1776 e a Francesa em 1789, marcou a passagem do período Feudal para a ordem burguesa. Neste século, a ordem burguesa buscava mecanismos que garantissem a propriedade privada dos meios de produção, da venda da força de trabalho e da livre locomoção, fazendo surgir, através da força estatal, os direitos civis (PEREIRA, 2006, p.2).

Os direitos políticos brotam com várias lutas da classe trabalhadora durante o século XIX, que de forma organizada, enfrentando as condições precárias de vida, reivindicava o direito a organizar-se em sindicatos e participar da vida política (PEREIRA, 2006, p.2). No século seguinte surgem os direitos sociais fruto de incansáveis lutas da classe trabalhadora desde meados do século anterior, garantido o que conhecemos hoje como cidadania (PEREIRA, 2006, p.2).

Com a crise econômica no início do Século XX e seguindo os ideais de uma maior intervenção do Estado na regulamentação das relações econômicas e sociais, surge no âmbito das políticas sociais a intervenção do Estado. Assim destaca Viana *apud* Yazbek (2010, p.4)

(...) os modernos sistemas de proteção social no século XX surgiram para atenuar as diferenças sociais criadas pelo livre funcionamento dos mercados e causa da produção de desigualdades. (...) A forma criada para proteger os cidadãos desses movimentos de produção de desigualdades e de insegurança social foi a assunção pelo Estado, principalmente após a Segunda guerra Mundial, do financiamento e provisão de um grande número de bens e serviços que os cidadãos não poderiam acessar única e exclusivamente pela renda obtida pelo trabalho, ou quando sem trabalho necessitassem desses bens. (Viana, 2008: 647)

No Brasil, durante o período colonial a estrutura política e econômica do país desenvolveu-se através de vínculo com a metrópole portuguesa. As leis impostas a infância, e que eram prontamente aplicadas pelos burocratas, pelos representantes da corte e pela Igreja, eram enviadas pela metrópole. Neste período Igreja e Estado uniam-se para a manutenção do poder através de ações religiosas armadas que encontravam no Estado sua legitimação. A preocupação com as

crianças era, unicamente, em torná-los aptos para o trabalho. Os padres jesuítas² fundaram casas de recolhimento para crianças indígenas, buscando com esse afastamento de suas famílias e costumes, inserir os costumes e normas do cristianismo, preparando-os para o trabalho (FALEIROS, 2004, p.2).

A preocupação com a infância no Brasil, iniciou-se após a independência política, com a Constituição de 1823, esta continha um projeto que visava o menor escravo. Este projeto revelou-se mais preocupado com manutenção da mão de obra, do que com os direitos humanos das crianças escrava. Este projeto desenvolvido por José Bonifácio previa uma convalescência a mãe escrava, que teria algumas condições mais favoráveis durante a gravidez e três meses após o parto, podendo permanecer com seu filho durante o primeiro ano. Este projeto foi totalmente desconsiderado ao outorgar-se a primeira Carta Política por D. Pedro I, em 1824(VERONESE, 1999, p.12).

Antes deste período a preocupação era voltada à proteção da honra privada como bem coloca Faleiros.

Os filhos nascidos fora do casamento, com raras exceções, eram fadados ao abandono.[...] Esta situação chegou a preocupar as autoridades, levando o vice-rei a propor, em 1726, duas medidas: (i) coleta de esmola na comunidade para socorro às crianças e, (ii) sua internação. A política pública se fazia no interesse de proteger a honra privada, escondendo-se a ilegitimidade com um véu assistencialista/religioso, ao mesmo tempo facilitador do trabalho doméstico (2004, p.3).

Somente em 1871 foi aprovada uma lei que concedia liberdade às crianças filhas de mães escravas, a chamada “Lei do ventre livre” ou “Lei Rio Branco”. Esta lei tinha por objetivo extingui de forma gradativa a escravidão infantil. Mas esta lei era bem mais liberal do que parecia, pois a liberdade concedida aos nascituros vinha regada de restrições. Este permanecia sob o domínio do Senhor de escravos até completar 8 anos, quando poderia ser trocado pelo proprietário de sua mãe, a título de indenização do Estado, pela quantia de 600 mil réis ou optar por

2

Os jesuítas eram padres da Igreja Católica que faziam parte da Companhia de Jesus, ordem religiosa criada logo após a Reforma Protestante (século XVI), como uma forma de barrar o avanço do protestantismo no mundo. Os primeiros jesuítas chegaram ao Brasil no ano de 1549, com a expedição de Tomé de Souza, com os objetivos de levar o catolicismo para as regiões recém descobertas, catequizar os índios americanos, ensinando as línguas portuguesa e espanhola, os costumes europeus e a religião católica.

utilizar dos serviços deste “escravo livre” até que completasse 21 anos, esta era a opção mais adotado, uma vez que não existiam limitações nas horas de trabalho, condições de higiene e alimentação, constituindo em uma nova forma de escravidão (VERONESE, 1999, p. 13).

Se a opção do Senhor de escravos fosse de receber do Estado a indenização pelo escravo o impacto gerado nesta criança seria ainda mais avassalador, como explica Veronese:

[...] se o senhor optasse pela indenização, o menor passaria para o governo que, geralmente, o colocava numa instituição de caridade, a qual também o exploraria, fazendo-o trabalhar até os 21 anos de idade, acrescido do fato de que, nesta segunda opção, a criança negra era separada de sua mãe e de sua comunidade, perdendo sua identidade familiar e ficando sob os cuidados de uma “administração protetora mas impessoal”.[...] (VERONESE, 1999, p.13)

No fim do século XIX, surge um novo modo de produção, que nasceu com a extinção da escravidão e com a imigração em longa escala. Este novo modo de produção era baseado em um trabalho assalariado, o que gerou o primeiro “surto de urbanização”, esta urbanização, segundo algumas pesquisas, pode ter sido o fator gerador do grande abandono e rejeição de crianças naquela época. Por este contexto e com finalidade de recolher estas crianças abandonadas, surge em São Paulo a “Casa dos Expostos”, mas devido a grande escassez de recursos, existia uma grande mortalidade infantil por estas crianças não resistirem as precárias condições que ficavam submetidas. (VERONESE, 1999 p.16)

No decorrer da evolução do Estado, explica Yazbek:

No país, aos poucos, com o desenvolvimento dos processos de urbanização e industrialização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos 30, nos espaços das cidades, a “questão social” passa a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família. Considerada legítima pelo Estado a questão social circunscreve um terreno de disputa pelos bens socialmente construídos e está na base das primeiras políticas sociais no país (2006, p. 5)

Somente em 1922 houve a primeira interferência do Estado no âmbito social, com a abertura, no Rio de Janeiro, do primeiro estabelecimento público destinado ao atendimento de crianças e adolescentes (SILVA; MELLO, 2004 p. 23).

Vinte anos mais tarde seria criado o SAM (Serviço de Assistência ao Menor) ligado ao ministério da Justiça, que apresentava uma finalidade “correcional-repressiva” e muito se equiparava ao sistema penitenciário (SILVA; MELLO, 2004 p. 23).

Com o advento da Constituição Federal em 1988, os direitos da criança e do adolescente tiveram um grande avanço e com sua proteção integral expressamente garantida nos art. 227 e 228, estabelecendo deveres da família, da sociedade e do Estado, introduzindo também o conceito de seguridade social, aliando políticas públicas de assistência, previdência social e saúde (SILVA; MELLO, 2004, p. 124).

Desta forma, explana Veronese que as mudanças instituídas com a Carta Magna refletiram sobre a assistência exigindo do Estado providencias sobre o assunto:

Com o advento da República, as transformações sócias-políticas e econômicas também se refletiram sobre a prestação de assistência. O problema exigia providências oficiais por parte dos organismos governamentais. Tornaram-se visíveis que a ação fundamentada na iniciativa privada filantrópica, na assistência caritativa da Igreja e no trabalho de alguns homens públicos não era suficiente. (VERONESE, 1999, p.24)

Se entendia neste período, por meio da teoria evolucionista e positivista, que era necessário vigiar a criança para que ela não se desviasse, pois somente assim seria possível regenerar a raça humana. Desta forma o homem seria capaz de influenciar diretamente no destino e modificando o futuro.

A prática comum na Europa Medieval, de abandonar os filhos ou de simplesmente não lhes dispensar maiores cuidados, passa a ser vista como altamente condenável e não mais tolerada. Sobretudo o abandono de ordem moral, invariavelmente ligado aos pobres, deverá ser combatido, pois a ele são associadas consequências indesejáveis para a sociedade, como a vadiagem, a mendicância e outros comportamentos viciosos que inexoravelmente conduziriam à criminalidade e ao descontrole; era o que se temia. A autoridade paterna, instituída pelo Direito Romano – o pater famílias – colide com a autoridade do Estado; perde seu caráter de intocabilidade e passa a ser regulada pelo poder público (RIZZINI 1997, p. 26).

Com a descoberta da “evolução das espécies” gera efeitos sobre os pensamentos desta época, e o interesse pela criança ganha outras perspectivas, onde “a criança deixa de ocupar uma posição secundária e mesmo desimportante na família e na sociedade e passa a ser percebida como valioso patrimônio de uma

nação; como “chave para o futuro”, um ser em formação”. Com isso o Estado passa a olhar para a criança como um ser “dúctil e moldável”, que pode ser “transformado em ‘homem de bem’ (elemento útil para o progresso da nação) ou num ‘degenerado’ (um vicioso inútil a pesar nos cofres públicos)” (1999, p. 25).

A Teoria da Proteção Integral estabelecida na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reconhece as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e que, em função da condição especial de desenvolvimento em que se encontram, têm prioridade absoluta na garantia e efetivação de seus direitos.

Neste diapasão se encontra a função direta do Estado em garantir vida digna, respeitando os preceitos destacados na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 1º que destaca ser a dignidade da pessoa humana base do estado democrático de direito.

3.1.3 - Finalidades das Políticas Públicas de Assistência Social.

A discussão acerca do tema políticas públicas é muito recente, quando o estado passou a assumir a sua responsabilidade frente aos problemas sociais que assolavam a população menos favorecida. Desta forma, ressalta Ananias que as políticas sociais só começam a fazer parte da agenda política brasileira após a promulgação de nossa Carta Republicana em 1988:

A definição da política pública começa a entrar na agenda política nacional em 1988, quando é promulgada a Constituição em vigor. O texto constitucional incorpora a assistência social no tripé da seguridade social, lançando as bases jurídicas para institucionalização do setor no campo das políticas públicas (2010, p. 319).

Ananias afirma que se “dinamizarmos na economia das políticas sociais, podemos considerar, ainda, o orçamento como um investimento com retorno para a sociedade”, apresentando pesquisas que foram realizadas pelo Insper³, acredita que durante a crise econômica internacional, em 2008, o Brasil ampliou suas políticas públicas, servindo de enfrentamento para a crise em que a economia mundial estava vivendo. Com essa ampliação o governo buscou proteger os mais vulneráveis,

³ Instituto de Ensino e Pesquisa do Estado de São Paulo

ajudando também a preservar o mercado interno por meio do poder de compra que essas pessoas pobres adquirem através das políticas públicas sociais (2010, p.320).

Furtado apresenta a real função do Estado em promover as políticas públicas buscando corrigir ou até mesmo extinguir as desigualdades sociais existentes, por serem estas tidas como principal fator causador de problemas no desenvolvimento de um país.

A subordinação da inventatividade técnica aos interesses da reprodução de uma sociedade fortemente inigualitária e de elevado potencial de acumulação constitui a causa de alguns dos aspectos paradoxais da civilização contemporânea. É bem sabido que, mesmo nos países em que mais avançou o processo de acumulação, parte da população não alcança o nível de renda real necessária para satisfazer o que se considera como sendo necessidades elementares (FURTADO *apud* ANANIAS, 2010, p.322).

Portanto, são de fundamental importância as políticas públicas sociais, pois como nos lembra Ananias, elas oferecem condições mínimas de acesso a direitos tidos como elementares para a cidadania.

Segundo estimativas da FAO, há no mundo um bilhão de pessoas vivendo em condições que beiram a degradação humana, em situação de extrema pobreza, flagelados pela fome. Resultado da acumulação excessiva de riqueza, do capital sem controle, desvinculando de sua função social de promover o desenvolvimento e promovendo o inaceitável desequilíbrio do excesso de poucos frente à escassez para muitos. (2010, p. 327)

O Capitalismo “desregulado” acabou por distanciar valores éticos e morais, aumentando a desigualdade social e a violência, ampliado com a globalização, o que gerou a diminuição de ações no campo dos valores humanos e coletivos. Com o avanço industrial e tecnológico, que foi debatido desde o iluminismo como meio de potencializar conquistas pela humanidade, mas que teve sua finalidade voltada ao lucro aumentou ainda mais as desigualdades existentes, a despreocupação com valores humanos e sociais (ANANIAS, 2010,p. 330).

Destaca o autor que dentre os vários fator que dificultam a aplicação das políticas públicas, a maior dificuldade esta na utilização de meios corretos.

No geral, o problema das regiões não é a ausência de equipamentos públicos, como postos de saúde, delegacias, escolas, Centros de Referencia de Assistência social (Creas), cozinhas comunitárias, dentre

outros. O que falta é uma orientação geral, que pense os problemas da região e, assim, oriente a utilização desses espaços de uma maneira mais dirigida. (2010, p. 328)

Existe a necessidade de as políticas sociais atuarem de forma intersetorial, ou seja, trabalhar em diversos setores de forma conjunta, para que possa atingir as demandas sociais de forma plena. Assim como muito bem destaca Ananias, as políticas sociais apresentam um grau de especificidade sendo que sua aplicação deve ser efetivada de forma integrada a outras políticas, buscando abranger as diferentes necessidades existentes, pois as necessidades não se apresentam de forma isolada.

[...] As políticas sociais têm uma marca definida, uma especificidade, que condiciona seu enfoque, mas a integração delas é essencial para ampliar o alcance das nossas ações. Temos de considerar, sobretudo, que as pessoas não têm as demandas compartimentadas. Tomemos como exemplo a educação. É praticamente unânime o reconhecimento do papel da educação na emancipação de pessoas, famílias e comunidades inteiras e no desenvolvimento integral de um país, mas uma criança na escola não aprende sem saúde e que não como falar em saúde sem comida, sem água potável, sem moradia, sem qualidade emocional e sem laços familiares e comunitários fortes que sirvam como referência. As questões estão interligadas, assim devem funcionar as políticas públicas. (ANANIAS, 2010, p. 329)

Com a crise econômica internacional em meados dos anos 2008, houve uma observação da importância do Estado e das políticas públicas, colocando em “xeque” as teorias econômicas do Estado mínimo. No Brasil houve um aumento nos investimentos nesta área como “estratégia de enfrentamento da crise”, o que possibilitou a preservação do mercado interno e a diminuição do sofrimento das pessoas que se encontram em situação de pobreza (ANANIAS, 2010, p. 320).

3.2 - A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FATOR DECISIVO NA CRIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Durante a década de 60, após um período de crescimento econômico, a sociedade enfrenta um período de dificuldades, a qualidade de vida de tempos

remotos não existia mais e o Estado era incapaz de satisfazer as necessidades básicas da população, o que culminou no crescimento dos movimentos sociais que buscavam restabelecer os padrões econômicos e políticos, como destaca Wolkmer:

A insegurança das populações diante da impotência das instituições políticas clássicas (debilidade do sistema representativo, falência do estado do Bem-Estar Social e deterioramento da qualidade de vida) impelem o crescimento dos movimentos sociais e/ou das organizações não estatais que 'buscam reorganizar a vida social e redefinir a vida política'. (2001, p. 123).

Os movimentos deste período mantinham íntima relação com o Estado, estando subordinados a ele, aos partidos políticos e o sindicato, buscando a satisfação de necessidades cotidianas básicas e imediatas:

Esses 'antigos movimentos sociais' que predominaram até o final da década de 60 eram de segmentos populares urbanos, camponeses e camadas médias. Tais movimentos sociais vão privilegiar objetivos de teor material e econômico, calcados em relações instrumentais imediatas, agindo sob formas tradicionais de atuação (clientelísticas, assistenciais e autoritárias) e mantendo relações de subordinação aos órgãos institucionalizados (Estado, partido político e sindicato) (WOLKMER, 2001, p.122-123).

Os movimentos das décadas seguintes, 70, 80 e 90, como destaca Wolkmer, buscaram romper com essa subordinação construindo um novo paradigma de "cultura política e de uma organização social emancipatória" (2001, p.122-123)

O principal motivo que levou os chamados "antigos movimentos sociais" a se organizarem, segundo Wolkmer, era a busca pela satisfação de suas necessidades básicas cotidianas, que constituem as necessidades básicas fundamentais para a vida humana:

Essencialmente, os 'objetivos', tanto gerais quanto específicos, mediatizados pelos movimentos sociais e reproduzidos no fluxo de processos sociais simbolizados por contradições, carências, exclusões, reivindicações, conflitos e lutas, passam obrigatoriamente pela satisfação das necessidades humanas fundamentais (WOLKMER, 2001, p.129).

Com o golpe militar em 1964, estes movimentos sociais são duramente reprimidos, suas atividades e movimentações são paralisadas durante um longo

período, até meados da década de 70, quando surgem os “novos movimentos sociais” (SCHERER-WARREN, 2004, p. 21).

Assim, a repressão e violência praticada pelo governo ditador da época não poupou nem mesmo as instituições subordinadas ao Estado, tirando de cena vários movimentos e extinguindo outros:

Com o golpe militar de 1964, a incipiente organização da sociedade civil local é atacada com violência. A repressão política não poupou nem as pequenas organizações, fechando sedes e colocando na prisão suas lideranças (SCHERER-WARREN; JEAN ROUSSIAUD, 1999, p. 35).

Com a dura repressão por parte do Estado, a única forma de organização encontrada pela sociedade civil foi através das Comunidades Eclesiásticas de Base⁴ (CEBs), que se tornaram o principal meio de mobilização social, assumindo um caráter político:

Dentre os movimentos sociais brasileiros, as CEBs tiveram o maior impacto nacional e receberam maior atenção internacional. Numa sociedade que tradicionalmente marginalizou os setores populares, as CEBs representam um novo espaço, em termos de práticas democráticas participativas. As CEBs foram no início parte do esforço da Igreja para criar comunidades e encorajar a responsabilidade dos leigos. Somente quando a repressão política tornou-se maior (1968-1974), fechando outros canais de mobilização popular, é que elas começaram a assumir significado político (VIOLA; MAINWARING, 1987, p. 138).

Mesmo com toda violência e opressão estatal da época, os movimentos sociais começaram a ganhar força e tornarem-se visíveis, passando a denunciar as formas de opressão praticadas pelo regime instalado:

Dessa forma, a ênfase nos movimentos sociais trabalhava e elaborava os sinais de práticas que, ao abrirem espaços quais o conflito social ganhava visibilidade, tornavam, para usar uma expressão de Lefort, o social legível em seus acontecimentos, reconhecível pela denúncia nele inscrita da opressão e exclusão vividas naqueles anos, reconhecível ainda nos sinais de uma sociedade que não havia sido inteiramente submergida pela violência e coerção estatal (TELLES, 1987, p. 61).

⁴ A CEBs eram Comunidades Eclesiais de Base, movimento da igreja Católica que com o início da ditadura militar começou a organizar os novos movimentos de bairro (SCHERER-WARREN, 1987, p. 41-42).

Esta força alcançada pela reorganização da sociedade e com o fracasso do modelo econômico adotado pelo regime militar culminou no fim da ditadura implantada no país, como explica Luz:

O cenário jurídico-político, brevemente mencionado, produziu os fatores internos do seu gradativo colapso, seja pelo esgotamento do seu modelo econômico, já em meados dos anos 70, seja pela intensa mobilização que culminou na abertura política empreendida nos anos finais do governo Geisel. Com efeito, o processo de organização popular, de identidades coletivas, parece ter sido o divisor de águas – conforme elucidam estudos sociológicos – fruto de diversas reações populares, urbanas e rurais, que se seguiram desde então (2008, p. 88).

Os “novos movimentos sociais”, diferentemente dos movimentos anteriores, buscava não apenas satisfazer as suas necessidades básicas imediatas e sim garantir melhores condições de vida, a obtenção de direitos sociais e a constituição de uma força coletiva:

A história dos movimentos populares que surgiam em meados dos anos 70 nos faz pensar, assim, numa experiência ao interior da qual as reivindicações assumiam significados que ultrapassavam o seu sentido imediato. Fazendo aparecer as condições de vida como terreno de luta, através delas se processava o reconhecimento de um campo comum de interesses, elaborado enquanto afirmação e exigência de direitos frente ao Estado. Fazendo ainda aparecer as relações de poder inscritas nas condições de vida, é através delas que se construía uma noção de participação, de ação e decisão coletiva que articulava um sentido político aos espaços da moradia, enquanto lugar onde os moradores poderiam constituir-se em força coletiva frente ao Estado (TELLES, 1987, p. 77-78).

O cenário político-social fez nascer novos valores sociais, surgindo organizações que tinham objetivos diversos daqueles perseguidos pelos antigos movimentos:

Os novos movimentos sociais, ainda que em pequeno número, passaram a ocupar um lugar de expressão política e de criação de novos valores no cenário local. Destacaram-se as organizações de direitos humanos e cidadania, causas femininas, de comunicação, de filosofia pessoal, ecológicas e étnicas. As duas últimas são expressões típicas dos novos grupos identitários, que emergiram neste momento no cenário nacional e, como tal, não existiam no período anterior (SCHERER-WARREN, 2004, p. 25).

A abertura política e a transição para um novo modelo de democracia ocorrem durante a década de 80, neste período o regime militar demonstrava sinais de profundo enfraquecimento. Sendo marcado pelo ressurgimento, mobilização e ascensão dos movimentos sociais (SANTANA, 2003, p. 285).

O fenômeno da globalização influenciou profundamente os movimentos sociais, não apenas na capacidade destes grupos organizarem-se para alcançar seus objetivos, mas também com relação aos objetivos já alcançados, como as conquistas no âmbito jurídico:

O fenômeno comumente denominado 'globalização' afetou diretamente o cenário das lutas populares nos países capitalistas periféricos, não só no plano das suas práticas e estratégias de lutas, como também no âmbito das conquistas jurídicas das décadas antecedentes, abalando, ao mesmo tempo, o ideário político dos diversos setores de esquerda que se apoiavam, direta ou indiretamente, numa concepção política marxista, (LUZ, 2008, p. 100-101).

Neste diapasão, a participação dos movimentos sociais no campo público, tem seu reconhecimento por parte da sociedade devido as diversas lutas sociais travadas em décadas anteriores para a conquista dos direitos almejados:

A construção de uma nova concepção de sociedade civil é resultado das lutas sociais empreendidas por movimentos e organizações sociais nas décadas anteriores, que reivindicaram direitos e espaços de participação social. Esta nova concepção construiu uma visão ampliada da relação Estado-sociedade, que reconhece como legítima a existência de um espaço ocupado por uma série de instituições situadas entre o mercado e o Estado, exercendo o papel de mediação entre coletivos de indivíduos organizados e as instituições do sistema governamental. (GOHN, 2004, p. 301).

Desta forma, devido as conquistas no campo das políticas pelos movimentos sociais, na década de 90 houve uma transformação na relação estabelecida de entre o Estado e a sociedade organizada (GOHN, 2004, p. 318), estabelecendo a transferência de responsabilidades antes desenvolvidas somente pelo Estado ao poder privado através de ONGs (GOHN, 2004, p. 310).

3.2.1 Principais movimentos sociais que influenciaram na criação de Políticas Públicas de Assistência a Criança e ao Adolescente

Os movimentos sociais no início do século XX reivindicavam um comprometimento do Estado com as questões sociais da infância e juventude, assim destaca Custódio que, para atender essa pressão social, várias iniciativas foram criadas, tanto públicas como privadas. Essas iniciativas foram, em parte, influenciadas pela descoberta da infância pelos europeus, que viam nas crianças seres maleáveis e fáceis de serem trabalhados, e pela necessidade de o Estado oferecer uma resposta a essa pressão, pois nesse período, explica o autor, a massa de excluídos era considerada “obstáculos reais ao ideário positivista da ordem e do progresso”. Desta forma, as iniciativas “procuravam oferecer medidas de caráter filantrópico e assistencial às Crianças” que eram estigmatizadas pela “menoridade” (2009, p. 15).

Somente em 1922 houve a primeira interferência do Estado no âmbito social, com a abertura, no Rio de Janeiro, do primeiro estabelecimento público destinado ao atendimento de crianças e adolescentes (SILVA; MELLO, 2004 p. 23). Vinte anos mais tarde seria criado o SAM (Serviço de Assistência ao Menor) ligado ao ministério da Justiça, que apresentava uma finalidade “correcional-repressiva” e muito se equiparava ao sistema penitenciário (SILVA; MELLO, 2004 p. 23).

No ano de 1964, primeiro ano do regime militar, após várias reivindicações da sociedade para por fim ao SAM, por suas práticas repressivas, foi criada a PNBEM (Política Nacional de Bem-Estar do Menor), com caráter profundamente assistencialista, onde mais importante que criar meios favoráveis ao desenvolvimento integral da criança e adolescente era dar-lhes abrigo e alimento (SOUZA, 2010, p. 124).

A política desenvolvida pela PNBEM era de caráter assistencialista e estava moldada pela doutrina utilizada na Escola da Guerra:

Após o golpe militar em 1964 é estabelecida a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) como uma política de caráter assistencialista, nos moldes da Doutrina da Segurança Nacional da Escola Superior da Guerra, com o objetivo de formular e executar uma política nacional mediante o estudo dos problemas e o planejamento centralizado de medidas, que envolvia a orientação, coordenação e fiscalização das entidades. (SOUZA; SOUZA, 2010.p. 27)

No processo de transição entre as defasadas políticas de assistência à infância para a doutrina da proteção integral os movimentos sociais tiveram um papel muito importante, assim como bem leciona Custódio, ao analisar os principais fatores que impulsionaram essa transição:

Esse processo de transição contou com a colaboração indispensável dos movimentos sociais em defesa dos direitos da infância, que, juntamente com a reflexão produzida em diversos campos do conhecimento, inclusive aqueles considerados jurídicos, proporcionou a cristalização do Direito da Criança e do adolescente com a perspectiva diferenciada, anunciando reflexos radicalmente transformadores na realidade concreta. Por isso, a teoria da proteção integral deixa de se constituir apenas como obra de juristas especializados ou como uma declaração de princípios propostos pela Organização das Nações Unidas, uma vez que incorporou na sua essência a rica contribuição da sociedade brasileira. (CUSTÓDIO, 2009, p. 25)

Com o advento da Constituição Federal em 1988, os direitos da criança e do adolescente tiveram um grande avanço e com sua proteção integral expressamente garantida nos art. 227 e 228, estabelecendo deveres da família, da sociedade e do Estado, introduzindo também o conceito de seguridade social, aliando políticas públicas de assistência, previdência social e saúde (SILVA; MELLO, 2004, p. 124).

3.3 - PROCESSO DE FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Sendo as políticas públicas, como descreve Souza, “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ [...] e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. A formulação das políticas públicas é um importante passo a ser dado pela administração para traduzir os propósitos e “plataformas eleitorais em programas e ações”, que importarão em resultados e modificações na realidade atual (2007, p.69).

Esclarece Souza, que existem outros atores envolvidos na formulação das políticas públicas que são “grupos de interesse e movimentos sociais” e não

apenas os governos, exercendo maior ou menos influência devido à política de formulação ou as coalizões envolvidas, no entanto não há uma diminuição da capacidade de formulação de políticas pelo estado, seja pelos demais entes envolvidos ou mesmo pelo fenômeno da globalização.

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas e no seu processo, tais como grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menos influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhidos por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada (2007 p. 72).

Desta forma, Souza explana sobre a existência de vários modelos de análise para melhor entender a formulação das políticas públicas e como o governo decide suas ações e omissões neste campo.

Assim ela inicia explicando sobre o “ciclo de formulação” das políticas públicas, afirmando que está se constituí por estágios sendo a “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implantação e avaliação” (SOUZA, 2007, p. 74).

Embora sabendo da existência desses estágios, a autora analisa o motivo que leva algumas questões a entrarem na agenda política enquanto outras ficariam de fora, levando em consideração que alguns “vertentes” deste ciclo de formulação estão mais focados nos entes envolvidos no processo decisório e outros no próprio processo de formulação, podendo cada participante ou processo atuar incentivando ou vetando as questões levantadas (SOUZA, 2007, p. 74).

Indaga a autora sobre a forma utilizada pelo governo para definir a agenda a ser adotada, apresentando três formas de resposta.

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se faria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou a fraqueza dos grupos de interesse. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda.

A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão etc., e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis as alternativas (SOUZA, 2007, p.74)

Ao analisar o “incrementalismo”, desenvolvido por “Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992)”, Souza verifica que estes autores acreditavam que os recursos do governo destinados a programas, órgãos ou políticas públicas decorriam de decisões “marginais e incrementais”, não partindo do zero e não levando em consideração as mudanças ocorridas na política ou em seus programas. Desta forma as questões decididas pelo governo seriam “incrementais” e pouco subjetivas. Assim, mesmo com várias mudanças fiscais ocorridas, muitas estruturas e recursos destinados as políticas que não fazem mais parte da agenda, continuam a ser destinados por força do “incrementalismo” (SOUZA, 2007, p. 73).

O modelo “Garbage can” desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), segundo a autora, se desenvolve entendendo que as soluções procuram problemas, assim os problemas e as soluções seriam colocados pelos participantes na medida em que surgissem (SOUZA, 2007, p. 75).

O modelo de “coalizão de defesa” de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), contraria o modelo do “ciclo da política” e o “garbage can”, acreditando que as políticas públicas deveriam seguir um sistema estável e articulado em acontecimentos externos que definiriam os parâmetros para a definição dos recursos para cada política pública (SOUZA, 2007, p. 75).

Este modelo defende que “crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas, em geral ignorados nos modelos anteriores”. (SOUZA, 2007, p. 75).

Assim conclui a autora que a identificação do problema é o foco principal para que este possa ser corrigido pela política pública, assim o sistema político e a sociedade política através das instituições e regras decidirão e implementarão esta política:

[...] o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa a corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública. (SOUZA, 2007 p. 84)

Capella adota dois modelos para explicar o processo de formulação das políticas públicas, sendo eles o de “Múltiplos Fluxos” desenvolvido por John Kingdon e o de “Equilíbrio Pontuado” desenvolvido por Frank Baumgartner e Brian Jones (2007, p. 87). O modelo dos “Múltiplos Fluxos”, baseia-se em dados empíricos obtido de funcionários públicos que ocupam altos cargos, assim este modelo ocupa-se da parte anterior a decisão de formulação da política (2007, p. 87).

Segundo esse modelo, o governo teria uma agenda que contém os assuntos que serão definidos entre o governo e pessoas e ele ligadas no momento oportuno. Assim é preciso que a questão chame ou desperte a atenção dos Formuladores para fazer parte desta agenda (CAPELLA, 2007, p. 88).

Assim destaca a autora que muitas são as questões que despertam o interesse dos formuladores, mas que apenas algumas entram na agenda de decisão devido a alta complexidade e a grande demanda.

Uma questão passa a fazer parte da ‘agenda governamental’ quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, em virtude da complexidade e do volume de questões que apresentam a esses formuladores, apenas algumas delas são realmente consideradas em um determinado momento. Estas compõem a ‘agenda decisional’: um subconjunto da agenda governamental que completa questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (*polícies*) (CAPELLA, 2007, p. 88).

O segundo modelo utilizado por Capella é o modelo do “Equilíbrio pontuado”, onde o objetivo é criar métodos para analisar o processo de formulação de políticas públicas em momentos de estabilidade ou de mudanças, explicando que “os processos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas às vezes produzem também mudanças em grande escala” (CAPELLA *apud* BAUMGARTNER; JONES, 2007, p. 110-111).

Este modelo utiliza duas linhas de análise para explicar como existe a alternância entre modelos de estabilidade e mudanças na área de políticas públicas, que são as “estruturas institucionais e processo agenda-setting”. Chega-se a conclusão que ambos os modelos entendem que tanto as questões políticas como as questões sociais não se transformam em problemas, acreditando que a imagem de uma política interfere na transformação de questões em problemas:

Da mesma forma que Kingdon (2003), Baumgartner e Jones (1993) entendem que questões políticas e sociais não se transformam em problemas. Para que um problema chame a atenção do governo, é preciso que uma imagem, ou um consenso em torno de uma política efetue a ligação entre o problema e uma possível solução. A criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macrossistema em torno da questão quando há consenso de que questões indesejadas são causadas por elementos como catástrofes naturais, por exemplo, não se espera a atuação governamental. No entanto, se as mesmas questões são atribuídas à negligência governamental, cria-se demanda pela intervenção estatal, e a questão passa a ter grandes chances de emergir na agenda (CAPELLA, 2007, p. 113).

A diferença existente entre os dois modelos reside na atenção dada a determinadas características do processo de formulação das políticas. A metodologia abordada pelos modelos, reflete a diferença da coleta de dados. Desta forma, destaca a autora que a maneira utilizada para conceituar os problemas e a forma utilizada para apresentar e selecionar as alternativas de solução do problema, são de suma importância para a compreensão do sistema de formulação das políticas públicas (CAPELLA, 2007, p. 121).

Assim, compreendendo a função das políticas públicas e a forma como elas são elaboradas, é possível compreender o ambiente em que as necessidades se desenvolvem para, a partir desta constatação, apresentar as carências e as possíveis soluções dos problemas sociais em questão.

Faz-se relevante compreender o desenvolvimento histórico do reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e para compreender a necessidade da aplicação destas políticas públicas para seu integral desenvolvimento.

4 - A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTENCIA SOCIAL (SUAS) NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu artigo 203 estabelece:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Desta forma, foi consagrada a Proteção Social como um direito de quem dela necessitasse, independente de qualquer contribuição e como um dever do Estado em sua prestação. Contudo, havia a necessidade da disposição dos métodos a serem utilizados para sua implementação, então em 1993 é aprovada a Lei n. 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que regulamenta os Art. 203 e 204 da Constituição Federal, definindo os objetivos e diretrizes da política de Assistência Social, afirmando-a como uma política não contributiva, financiada e executada pelo poder público em suas três esferas.

A LOAS tratou também de instituir o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) e caracteriza as organizações privadas de assistência social, como aquelas que realizam os serviços sem fins lucrativos, e na defesa e garantia de seus direitos.

Com a finalidade de adentrar ao assunto abordado, necessário a compreensão sobre o tema Assistência social e seus desdobramentos. Desta forma, far-se-á um apanhado geral sobre a Política Nacional de Assistência Social, passando para um breve introdução do que seria o Sistema Único de Assistência Social e demonstrar a sua tipificação, com a finalidade de introduzir o leitor para então discorrermos sobre a proteção básica do SUAS de forma mais clara e precisa.

4.1 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social, durante décadas, esteve vinculada a ideia de caridade, filantropia e solidariedade, sendo desenvolvida principalmente por grupos religiosos. Este panorama gerou a ideia de que as pessoas atendidas pela assistência social eram favorecidas, justamente por terem a concepção de assistência social como favor e não como um dever estatal.

Essa concepção de Assistência Social como caridade só foi alterada com a Constituição da República Federativa Brasileira em 1988, que incluiu a Assistência como dever estatal e direito de todo cidadão que dela necessitasse, independentemente de contribuição (CARDOSO; PRÁ, 2012, P.131).

Assim, passando a integrar o Sistema de Seguridade Social como Política de Proteção Social, atingindo o patamar de direito social universal, vez que a sua prestação deve ser realizada a todos que dela necessitem sem que para isso tenham que realizar qualquer contribuição, sendo entendido como um dever do Estado a sua prestação de forma vinculada as demais políticas sociais.

No entanto, a implantação da Política Pública de Assistência Social não foi imediata e automática, pois necessitava de regulamentação. Então em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social veio exercer esse papel e regulamentar a Assistência Social de acordo com os princípios constitucionais fixados em nossa Carta Magna, definindo uma estrutura democrática e descentralizada (BRASIL, SUAS, 2007).

Esta estrutura constitui-se de fundos públicos com a finalidade de financiar as ações necessárias para garantir a efetivação, implementação e manutenção das Políticas de Assistência Social; a criação de Conselho Municipal, Distrital, Estadual e Nacional de Assistência Social, visando uma maior interação de forma mais direta com a sociedade civil para deliberação das ações a serem desenvolvidas; e Planos de Assistência Social, que devem ser elaborados nas três esferas de Governo: Municipal/Distrital, Estadual e Federal (BRASIL, SUAS, 2007).

A consolidação desta estrutura só ocorreu 10 anos depois, em 2003, durante a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em Brasília/DF, que teve como tema: "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos", onde foi deliberada a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social, constituindo uma rede de

serviços, adquirindo eficácia nas suas ações específicas e nas ações relacionadas às demais políticas públicas setoriais (BRASIL, SUAS, 2007).

Nestes termos, entende-se a Política Pública de Assistência Social como “política de proteção às pessoas, às circunstâncias e dentre elas, o seu principal núcleo de apoio: a família. Isso impõe a maior aproximação possível do cotidiano das pessoas, pois é nele que os riscos se constituem” (BRASIL, SUAS, 2007).

Contudo, somente no ano seguinte, em 2004, ou seja, 16 anos após a promulgação da Constituição Federal que preconizou a assistência social como direito de todo cidadão, foi efetivamente aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, através da resolução nº. 145, de 15 de novembro de 2004, resultando em intenso e amplo debate sobre a Assistência Social e constituindo-se como instrumento decisivo na condução de ações a serem realizadas no campo social.

A PNAS apresenta como diretrizes:

- I. descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal bem como às entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II. participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III. primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV. centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 32-33).

Observa-se que as diretrizes da PNAS se desenvolvem com base nos princípios constitucionais da descentralização político-administrativa, que tem por escopo a ação do Estado de forma mais abrangente, o princípio da participação popular e da primazia da responsabilidade do Estado na condução das Políticas.

Destaca-se também, os princípios democráticos que regem a Política Nacional de Assistência Social, previstos no Artigo 4º, da LOAS:

- Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:
- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
 - II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Desde a criação da LOAS, previa-se a articulação das políticas públicas em todas as esferas do Governo, que apesar de serem planejadas resultaram em “arranjos organizacionais” inconsistentes em que era comum a transferência de responsabilidade entre essas esferas, o que acabava centralizando toda responsabilidade de execução e financiamento à esfera federal (COUTO, 2009, p.206).

Na visão de Oliveira, a Assistência Social implica em serviços gratuitos, voltados a tender pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, que não tem acesso aos serviços sociais básico, tais como saúde, educação, segurança, moradia, trabalho e geração de renda (1996, p.124).

Neste diapasão, a Política Nacional de Assistência Social cuida da dinâmica populacional

pois ela está intimamente relacionada com o processo econômico estrutural de valorização do solo em todo território nacional, destacando-se a alta taxa de urbanização, especialmente nos municípios de médio e grande porte e nas metrópoles. Estes últimos espaços urbanos passaram a ser produtores e reprodutores de um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, da produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade (BRASIL, PNAS, 2010, p.11).

Deste modo, a Política Nacional de Assistência Social e o SUAS reportam-se a necessidade de materialização da política pública, seguindo os ditames da LOAS. Ademais, apontam como representação da presença do Estado na condução da política social a Criação dos Centros de Referência de Assistência social Básico e Especial (COUTO, 2009, p. 206-207).

Além das diretrizes contidas na PNAS é preciso destacar seus os objetivos que visam uma nova arquitetura política de assistência social, onde essas devem ser executadas em consonância com as demais políticas sociais setoriais,

com o objetivo de enfrentar as “desigualdade e garantir os mínimos sociais, na perspectiva da universalização dos direitos sociais” (COUTO, 2009, p. 208).

A PNAS destaca a importância de se levar em conta três vertentes da proteção social, ao se construir a política pública de assistência social: “as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas, seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família”.(BRASIL, MDS, 2011, p.4)

Desta forma, a Política Nacional de Assistência Social possui como objetivos a promoção de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica, ou de proteção social especial, nos casos mais complexos, para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; contribuir para a inclusão de cidadãos e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e aos serviços socioassistenciais básicos e especiais, tanto nas áreas urbanas, como em áreas rurais, assegurando que as ações da assistência social, tenham como peça central a família, para, então, garantir a convivência familiar e comunitária (BRASIL, PNAS, 2010, p.27).

4.1.1 O Sistema Único de Assistência Social

O Sistema Único de Assistência Social é o órgão responsável por organizar as ações da assistência social. Esta proteção subdivide-se em dois tipos, sendo a primeira a Proteção Social Básica, que se destina à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de benefícios, sejam eles por meio de projetos, programas, projetos ou serviços oferecidos às famílias e seus indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada as famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos (CARDOSO; PRÁ, 2012, p 131-133).

Em miúdos, “o SUAS é um sistema federativo que envolve todos os entes da federação: Estados, municípios, Distrito Federal e União” (BRASIL 2008, p14).

A assistência social, disposta na Constituição de 1988, em seus Arts. 203 e 204 é regulamentada através da Lei nº. 8. 742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que prevê em seu Art. 1º a assistência social como direito de todos e dever do Estado:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e privada da sociedade, para garantir o atendimento das necessidades básicas.

Porém, o caminho para a quebra de paradigmas de assistencialismo, implantados pelas políticas assistenciais anteriores não foi possível de forma imediata, conforme destacam Lima, Borges e Dias que:

[...] a aprovação da LOAS em 1993 foi incapaz de romper imediatamente com o forte legado deixado pelas políticas assistencialistas. A LOAS não foi plenamente efetivada por diversas razões, entre as quais estão: a dificuldade de coordenação e regulação do processo de organização; o forte impacto das ações focalizadas; os repasses de verbas realizados em forma de convênios; a ausência de indicadores e diagnósticos locais; a precariedade com que os Estados e Municípios cumpriam com a obrigação do financiamento; os recursos que muitas vezes eram “carimbados” ; pela insuficiente definição de regulação público-privado da assistência social; e ainda pela desarticulação na relação com as políticas setoriais, entre outras questões pela lógica do direito, e não segundo a lógica do dever moral (2010, p. 01-19).

A forma de organizar o gerenciamento da política de assistência social tem suas bases e diretrizes firmadas em nossa Constituição que assim prevê:

Art. 204 - As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Quanto à administração e gestão das ações de assistência social, destacam-se, na Política Nacional de Assistência Social, as seguintes diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;

III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

De acordo com o documento Política Nacional de Assistência Social, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

A política de assistência social tem sua expressão em cada nível da federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um Conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo, do Fundo, que centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho, do Plano de Assistência Social que expressa a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistencial [...] (BRASIL, 2004, p. 37).

A Lei Orgânica da Assistência Social propõe ações de inclusão, prevenção, promoção e proteção social assim como a participação da sociedade civil no controle social das ações socioassistenciais. Assim a Lei Orgânica da Assistência Social prevê, em seus artigos 5º, 9º, §3º, 10º, 15º e 16º as bases e diretrizes da organização da Assistência social:

Art.5º - A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

Art. 9º - O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal conforme o caso.

§ 3º A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, é condição essencial para o encaminhamento de pedido de registro e de certificado de entidade de fins filantrópicos junto ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

Art. 10 - A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.

Art. 15 - Compete aos Municípios:

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;

Art. 16 - As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

I - o Conselho Nacional de Assistência Social;

II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

O parágrafo único do artigo 2º da LOAS – Lei 8.742 (Lei Orgânica da Assistência Social de 7 de dezembro de 1993) que afirma: “A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.”.

Nesses termos, o Conselho Municipal representa o instrumento local responsável pela formulação de estratégias para implantação e controle da execução das políticas públicas sociais no âmbito local.

A Política de Assistência Social, vinculada ao SUAS, é desenvolvida no município através dos Centros de Referência de Assistência Social, assim podem ser entendidos como

[...] uma unidade pública estatal localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada ao atendimento socioassistencial das famílias. Ele é o principal equipamento de desenvolvimento dos serviços socioassistenciais da proteção social básica e constitui espaço de concretização dos direitos socioassistenciais nos territórios, materializando a política de assistência social (BRASIL, 2008, p 12).

Nesse prisma, o CRAS possibilita o primeiro acesso das famílias aos direitos socioassistenciais. Podendo ser, assim entendido, como porta de entrada unificada dos usuários da política de assistência social para a rede de proteção básica, e em casos mais complexos encaminhamentos à proteção especial. O CRAS é a unidade local de um sistema, desenvolve-se no âmbito municipal, desempenhando importante papel devido a sua localização e proximidade com famílias que vivem na sua área de abrangência. (BRASIL, 2008, p 12).

Tem, por isso, o papel fundamental de promover a proteção social de forma territorial, atendendo crianças, jovens, idosos e demais grupos que necessitem do amparo da assistência social.

O CRAS presta atendimento socioassistencial às famílias e indivíduos, inserindo-os na rede de proteção social de assistência social. O Centro identifica situações de vulnerabilidade e risco no seu território de abrangência, articula e potencializa os serviços socioassistenciais da rede de proteção social básica, disponível para atender adequadamente as necessidades das famílias e territórios. Essa rede objetiva promover a convivência social, familiar e comunitária e assegurar às crianças, jovens, adultos, idosos e suas famílias, condições para o exercício de sua cidadania.

Importante destacar que o CRAS é uma unidade pública que se localiza de forma estratégica em áreas de vulnerabilidade social, com a finalidade de organizar e coordenar redes de serviços socioassistenciais locais desenvolvidos pelas políticas de assistência Social. Esta unidade é responsável pela oferta dos programas de atenção integral a essas famílias, para que possam exercer sua cidadania.

4.1.1.1 A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

Visto que as políticas Públicas Sociais têm por objetivo minimizar os impactos gerados com a economia de mercado, desigualdades, sejam elas físicas ou econômicas, e problemas no âmbito da saúde e educação, dentre outros. A atuação dessas políticas se dá por meio de ações desenvolvidas pelo Estado nas mais diversas esferas governamentais.

Estas ações devem ser desenvolvidas de forma organizada e bem distribuída, o que justifica a divisão em níveis de complexidade e tipos de atendimento prestados.

Com a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social, a questão da desigualdade social foi colocada em xeque, acentuando a discussão acerca da proteção social e da qualidade de vida aos cidadãos, buscando com isso, a efetivação das políticas de assistência social.

A proteção social da assistência social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e sua família enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas a dignidade humana. (BRASIL, 2005, p. 16).

Na visão de Castel, a proteção social é uma condição para construir uma “sociedade de semelhantes: um tipo de formação social no meio da qual ninguém é excluído”, e nesse sentido ser protegido do ponto de vista social é dispor, de direito, das condições sociais mínimas para ter independência (2005, p. 92).

Para que a efetivação das políticas de assistência social pudesse ser concretizada, foi aprovada em reunião ordinária nos dias 11 e 12 de novembro de 2009 a Tipificação Nacional do Sistema dos Serviços Socioassistenciais, que padronizou os serviços e equipamentos do Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.03).

Trata-se de um documento que organiza os serviços socioassistenciais através de seus níveis de complexidade, ou seja, os serviços do SUAS são classificados e organizados em níveis de proteção social, sendo o de proteção social básica e proteção social especial, que se subdividem em média e alta Complexidade.

A proteção social da assistência social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e sua família enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas a dignidade humana. (BRASIL, 2005, p. 16).

A Proteção Social Básica é caracterizada pela prevenção, dessa forma busca evitar a exposição, ou quando essa já ocorreu; impedir o agravamento das vulnerabilidades e reduzindo os riscos sociais em todo território. Sua oferta é realizada por meio de Serviços de Proteção Social Básica, executados no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Esses centros constituem um importante instrumento na articulação dos serviços da Proteção Social Básica com as demais políticas públicas sociais desenvolvidas no local de abrangências do CRAS. Desta forma, viabiliza o atendimento integral necessário para proteger os indivíduos que se encontram em risco social ou em situação de vulnerabilidade.

Segundo a PNAS

[...] são considerados serviços de proteção social básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos (PNAS, 2004).

Como serviços de proteção social básica podem ser compreendidos

Programa de Atenção Integral às Famílias; Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; Centros de Convivência para Idosos; Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças; Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (BRASIL, PNAS, 2010, p.30).

O objetivo desses serviços é a redução e a prevenção de ocorrências de situações de vulnerabilidade e risco social, e a busca pela melhoria da qualidade de vida das famílias que estão mais propícias à incidência dessas situações, consistindo em um trabalho contínuo com essas famílias na busca pela consolidação e fortalecimento de seus vínculos.

O Serviço de Proteção Integral à Família consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. [...] Realiza ações com famílias que possuem pessoas que precisam de cuidado, com foco na troca de informações sobre questões relativas à primeira infância, a adolescência, à juventude, o envelhecimento e deficiências a fim de promover espaços para troca de experiências, expressão de dificuldades e reconhecimento de possibilidades (BRASIL, TIPFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.06).

Este serviço é importante para manter os vínculos familiares, afastar situações de risco social e a vulnerabilidade do indivíduo. A preocupação com a manutenção dos vínculos familiares por parte da Assistência Social tem seu

fundamento no fato de ser a família o ambiente propício para o pleno desenvolvimento do indivíduo, devido a sua função protetiva, garantindo a vida saudável de seus membros e toda a comunidade.

Tendo como usuários desse serviço, famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do difícil ou inexistente acesso aos serviços públicos, tais como: beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais (bolsa família, bolsa escola, fome zero), as que se encontram em condições que justifiquem seu recebimento, mas que ainda não recebem, bem como pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.07).

Constata-se que esses serviços são direcionados a famílias que vivem em situação de risco social e vulnerabilidade pelo contato direto com a pobreza, situação que as coloca à margem da sociedade. Este quadro é agravado pela falta de instrução que, infelizmente, é observada nestes indivíduos, dificultando o acesso a seus direitos.

O período de funcionamento do Serviço de Proteção Integral à Família deve ser ofertado no mínimo cinco dias por semana, oito horas diárias, com a exigência do funcionamento a unidade no período diurno, e eventualmente executar atividades complementares em horário noturno, feriados e finais de semana (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.09).

Esta previsão de funcionamento em horários diversificados visa permitir a real utilização desses serviços pela sociedade, pois possibilita a adequação dos horários daqueles que necessitam atendimento de acordo com sua realidade social, garantindo a máxima efetivação de seus direitos.

Por seu turno, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, consiste na realização de serviço em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.09).

Sendo assim, esse serviço visa o fortalecimento dos vínculos familiares de forma alternativa de acordo com a vivência, evitando assim, possíveis rompimentos de vínculo e abalos sociais que tal situação possa gerar.

Outro serviço desenvolvido dentro da Proteção Social Básica é destinado a pessoas com deficiência e idosos, sendo realizado no domicílio desses usuários, e tem por finalidade, a:

[...] garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, a partir de suas necessidades e potencialidades individuais e sociais, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento.

[...] O planejamento das ações deverá ser realizado pelos municípios e pelo Distrito Federal, de acordo com a territorialização e a identificação da demanda pelo serviço (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.16).

Este serviço apresenta um caráter essencial para a inclusão social e a garantia dos direitos humanos de idosos e pessoas com deficiência, pois auxilia essas a terem vida digna e romper as barreiras do preconceito social e da dificuldade existentes pela sua condição física.

Os indivíduos e famílias que necessitarem de qualquer destes serviços deveram ser encaminhados, onde houver, para os Centro de Referência de Assistência Social, na falta desses, serão encaminhados às equipes técnicas da Proteção Social Básica, coordenadas pelo órgão gestor, onde o trabalho será sistematizado e planejado por meio da elaboração de um Plano de Desenvolvimento do Usuário (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.16).

No que tange a proteção social especial, seu objetivo é restabelecer direitos sociais e reconstruir vínculos quando já ocorreu sua violação. Desta forma, busca garantir condições dignas de vida ao indivíduo e sua família. Esse serviço é prestado diretamente nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Os Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade compreendem:

[...] o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos; Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida, e de Prestação de Serviços à Comunidade; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.03).

Os serviços de proteção especial de média complexidade têm por finalidade o combate à violação de direitos. Nestes casos já existe a violação, ou o iminente risco de consolidação desta, e o que se busca é a interrupção, ou a prevenção, dessa e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, visto que estes ainda não foram rompidos.

Tratando-se, portanto de um serviço de apoio, orientação e acompanhamento de famílias com um ou mais membros em situação de ameaça ou violação de direitos (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.19).

Deste modo, diferente do que acontece com a proteção básica, a proteção especial visa restabelecer vínculos abalados, mas que ainda não foram rompidos através de atenção e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais no intuito de afastar o risco social e garantir vida digna.

São compreendidos como usuários desse serviço

[...] famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de violência física, psicológica e negligência, violência sexual, afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção, tráfico de pessoas, situação de rua e mendicância; abandono; vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar; descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.19).

Enquanto que o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a famílias e Indivíduos é direcionado às pessoas que já tiveram seu direito violado, deve ser prestado no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, no período mínimo de cinco dias por semana, oito horas diárias, com possibilidade de operar em feriados e finais de semana (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.21).

O Serviço especializado em Abordagem Social deve ser ofertado de forma continuada e programada, com intuito de assegurar trabalho social de abordagem e busca, a fim de identificar nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.22).

A abordagem social, possui como público alvo crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia ou de sobrevivência, sendo seu atendimento realizado no Centro de Referência Especializado de Assistência Social ou em uma Unidade Específica no caso de haver o CREAS nas proximidades (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.22).

Outro serviço desenvolvido na área de proteção especial de média complexidade é o Serviço de Proteção Social ao Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade tem por finalidade

[...] prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Deve contribuir para o acesso a direitos e para a ressignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens. Para a oferta do serviço faz-se necessário a observância da responsabilização face ao ato infracional praticado, cujos direitos e obrigações devem ser assegurados de acordo com as legislações e normativas específicas para o cumprimento da medida (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.24).

Seu campo de atuação é a proteção de adolescentes que cometeram atos ilícitos, sob a égide do reconhecimento de ser humano titular de direitos, independentemente de terem infringido a norma legal.

Para desenvolver o serviço destinado a estes usuários é necessário a elaboração do Plano Individual de Atendimento com participação do adolescente e da família, onde deve conter os objetivos e metas a serem alcançados durante o cumprimento da medida, perspectivas de vida futura, e demais aspectos que poderão ser acrescidos de acordo com as necessidades apresentadas pelo adolescente (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.24).

Este serviço se destina à adolescentes entre a faixa etária de 12 a 18 anos incompletos, e jovens entre 18 a 21 anos, que se encontrem em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade, aplicada pela Justiça da Infância e da Juventude ou, na ausência desta, pela Vara Civil correspondente e suas famílias (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.24).

O Serviço de Proteção Social Especial existente é destinado a pessoas idosas e/ou com deficiência e suas Famílias, que

[...] oferta atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos, tais como: exploração da imagem, isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias e preconceituosas no seio da família, falta de cuidados adequados por parte do cuidador, alto grau de estresse do cuidador, desvalorização da potencialidade/capacidade da pessoa, dentre outras que agravam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.26).

O objetivo central deste serviço é promover a inclusão social e a melhorar a qualidade de vida de seus usuários pelo incentivo e auxílio no desenvolvimento de sua autonomia.

O Serviço de Proteção Social Especial se destina a pessoas com deficiência, idosas, suas famílias ou seus cuidadores, tendo como locais de sua prestação o domicílio do usuário, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social ou Unidade Referenciada, funcionando de acordo com as necessidades e/ou orientações técnicas planejadas em conjunto (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.27).

Existe também o serviço ofertado a pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Este serviço visa desenvolver sociabilidades através de atividades direcionadas a esse fim, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares criando oportunidades para construção de novos projetos de vida (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.29).

Este serviço destina-se a jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas para moradia e/ou sobrevivência. Este trabalho é desenvolvido nos Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua, cujo atendimento se dá em dias úteis, com possibilidade de funcionar em feriados, finais de semana e período noturno com período mínimo de cinco dias por semana e oito horas diárias (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.29).

Isso é necessário pelo fato dessas pessoas estarem em constante situação de vulnerabilidade, sendo seus direitos fácil e constantemente violados, portanto, esse serviço serve de ferramenta para minimizar os impactos gerados, evitar seu agravamento, e reincidências, além de colocá-los a salvo dessa violação e garantir condições dignas de vida.

Além dos Serviços desenvolvidos pela Proteção Social Especial de Média Complexidade, existem os Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que são o

Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades de abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem e residência inclusiva; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.04).

Esses serviços são desenvolvidos em situações em que houve a violação de direitos e rompimento ou fragilização dos vínculos familiares, onde a atuação das equipes deve versar sobre a necessidade de se garantir a proteção integral do indivíduo e de seus familiares.

O Serviço de Acolhimento Institucional trata-se de acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. Este serviço deve ser prestado garantindo a privacidade, respeito aos costumes, tradições e diversidade existentes nos “ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual”, devendo funcionar em unidade instaladas na própria comunidade que apresentem características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada para que possam ser desenvolvidas relações mais aproximadas ao contexto familiar (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.31).

Estes locais devem oferecer condições para habitação, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade. Sendo que este acolhimento será provisório e excepcional para crianças e adolescentes de ambos os sexos, com ou sem necessidades especiais, sempre que estas estejam em situação de risco pessoal e social, e suas famílias ou responsáveis encontrem-se impossibilitados de cuidar e proteger, desde que em caráter temporário (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.32).

Já para os adultos e famílias este acolhimento ocorrerá em caráter provisório com estrutura adequada para acolher com privacidade pessoas do mesmo sexo, grupo familiar, pessoas em situação de rua, desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.32).

Existindo situação de violência contra mulheres o acolhimento será provisório estando elas acompanhadas ou não de seus filhos, em situação de risco de morte ou ameaças em razão da violência doméstica e familiar, causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.33). Esta medida tem por finalidade afastar a vítima da situação de risco, garantindo a sua integridade física e emocional, buscando fortalecer a sua autoestima (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.34).

Para jovens, e adultos com deficiência, o acolhimento é destinado àqueles cujos vínculos familiares foram rompidos ou encontram-se fragilizados. Este serviço é proporcionado em caráter também provisório, para jovens e adultos com deficiência que não apresentem “condições de sustentabilidade, de retaguarda familiar temporária ou permanente ou que estejam em processo de desligamento de instituições de longa permanência” (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.33).

Por fim, existe o serviço de acolhimento destinado a idosos com 60 anos ou mais, não sendo relevante seu grau de dependência. Este acolhimento possui caráter provisório, o que não impede, excepcionalmente, o fornecimento de longa permanência nos casos de esgotadas todas as possibilidades de autossustento ou de convívio com os familiares. Destina-se á idosos sem condições de permanecer com suas famílias, que estejam em situação de violência e negligência, situação de abandono, onde os vínculos familiares encontrem-se fragilizados ou rompidos (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.33).

Desta forma, cabe destacar que os Serviços estão divididos em dois grupos, os de Proteção Social Básica, desenvolvidos principalmente nos CRAS, onde os vínculos familiares não foram rompidos e os de Proteção Social Especial, desenvolvidos preferencialmente nos CREAS, esse último se subdivide em dois níveis, os de média e de alta complexidade, nessas hipóteses os vínculos familiares encontram-se abalados ou rompidos.

O CREAS é órgão essencial na coordenação dos serviços de Proteção Social Especial, visando a orientação e o convívio familiar e comunitário, pois da o encaminhamento aos serviços. Desta forma, a Proteção Social Especial diferencia-se da Proteção Social Básica por sua característica de complexidade, pois trata do atendimento de situações de violação de direitos e de lei. (BRASIL, SUAS, 2007)

Enquanto que o CRAS é o instrumento utilizado na garantia do atendimento integral necessário para a superação de situações identificadas de

vulnerabilidade que não possuam graus de complexidade como o rompimento de vínculo. Por essa razão, os serviços prestados pela Proteção Social Básica visam o fortalecimento dos vínculos familiares e sociais como solução das situações identificadas (SANTOS; ALCÂNTARA, 2012, p. 4-6)

Tendo em vista que o objetivo do presente trabalho é avaliar a Proteção Social Básica, passaremos a analisar as formas de desenvolvimento dessas políticas no que tange ao direito da criança e do adolescente, analisando os serviços desenvolvidos para a proteção de seus direitos no município de Criciúma/SC.

Desta forma, importante fomentar que, com a finalidade de implantar as políticas públicas no município de Criciúma/SC, o poder municipal criou a Secretaria do Município do Sistema Social, com a missão de “Implementar e coordenar a política pública de assistência social e habitação no município de Criciúma, promovendo um conjunto integrado de ações socioassistenciais, para atendimento aos cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social”. Essa secretaria é responsável pela aplicação dos programas sociais no município, observando os preceitos existentes no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Para melhor efetivação dos projetos, foi desenvolvido o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), para promover a proteção social básica através da prevenção de situações de risco social e fortalecer vínculos familiares e sociais. O público alvo dessas políticas públicas são as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social, promovendo a inclusão social e uma vida mais digna, obedecendo ao preceito constitucional da dignidade da pessoa humana.

4.2. O SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS.

O enfrentamento dos problemas sociais existentes que envolvam crianças e adolescentes é um tema que ocupa um lugar de destaque na Agenda Social do Governo Federal. Exemplo disso, são os programas desenvolvidos através do SUAS, que busca o fortalecimento dos Vínculos familiares, mantendo essas crianças e adolescentes no seio de suas famílias e comunidades e afastando-as de riscos sociais.

Por se tratar de um Serviço de Proteção Social Básica, deve primar pela aproximação ao cotidiano vivenciado pelas pessoas por ele atendidas, visto que o caráter apresentado pelos Serviços de Proteção Social Básica é preventivo e proativo, o objetivo almejado é a prevenção de risco através do fortalecimento de vínculos e garantir o respeito aos direitos das crianças e de suas famílias (BRASIL, MDS, 2011, p.6).

Desta forma, o que se espera com a implantação desses Serviços é a redução da situação de vulnerabilidade, prevenção a ocorrência dos riscos sociais, bem como o seu agravamento ou reincidência, ampliando o acesso de pessoas aos serviços socioassistenciais e consequentemente a melhoria das condições de vida de seus assistidos.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais são usuários desse serviço as crianças com deficiência, sendo priorizado o atendimento para as beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada, crianças cujas famílias recebem auxílio através de programas de transferência de renda, crianças encaminhadas por algum dos serviços da Proteção Social Especial, crianças residentes em territórios que apresentaram carência, ausência ou precariedade de serviços e oportunidades de convívio familiar e comunitário e crianças que vivenciam situações de fragilização de vínculos (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.11).

Os indicadores de Vulnerabilidade são diversos, sendo complexa a sua conceituação por envolver características pessoais, familiares e sociais.

Diversas características da condição de vida em que as pessoas se encontram podem ser indicadores das vulnerabilidades ou dos agravamentos destas que atingem as famílias e as crianças de até 06 anos e que podem afetar os vínculos familiares e sociais. Como fatores de agravamento da vulnerabilidade e do risco social, estudos apontam para características individuais, familiares, sociais e do território, tais como: a pobreza, a violência doméstica e sexual, a negligência, o trabalho infantil, as deficiências e trajetórias de vidas nas ruas, entre outras, associadas às dificuldades ambientais do território. É reconhecida a complexa interação entre fatores biológicos que podem desencadear vulnerabilidades, o ambiente vivenciado e a presença/ausência de suporte social, sendo este o ponto de partida para a identificação, no território, da demanda pelo Serviço apresentado neste documento. (BRASIL, MDS, 2011, p.8).

Leciona Pereira,

Por vulnerabilidade entende-se as circunstâncias em que os indivíduos ou famílias não possuem capacidades suficientes para enfrentar situações de crise decorrentes de insuficiência de renda, de não satisfação das necessidades básicas ou da violação de direitos (2006, p. 64).

A Política Nacional de Assistência Social trata a vulnerabilidade como situações, ou ainda identidades, que concorrem para a exclusão social dos sujeitos. Resultado do processo de produção e reprodução de desigualdades sociais, nos processos discriminatórios, segregacionais engendrados em construções socio-históricas e em dificuldades de acesso às políticas públicas (PNAS, 2004)

Assim, a vulnerabilidade é constituída por fatores biológicos, políticos, culturais, sociais, econômicos e pela dificuldade de acesso a direitos, que atuam isolada ou sinergicamente sobre as possibilidades de enfrentamento de situações adversas (BRASIL, 2010, p. 17).

Ao passo que a situação de risco encontra-se conceituada legalmente. Assim, a lei Municipal nº. 3.256, de 6 de maio de 1996, atribuindo em seu art. 2º, o conceito de criança em situação de risco:

Art. 2º. É considerada em situação de risco a criança de até 14(quatorze) anos de idade que, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, não esteja sendo atendida nos seus direitos, pelas políticas sociais básicas, no que tange à sua integridade física, educacional, moral e social. (CRICIÚMA, 1996)

Tal definição vai ao encontro do que define na PNAS sobre a situação de risco, entendendo configura-se em uma situação instalada “que, ao se impor, afeta negativamente a identidade e a posição social de indivíduos e grupos. É decorrente dos processos de omissão ou violação de direitos” (PNAS, 2004).

Deste modo, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, constitui um importante instrumento de padronização dos serviços do SUAS, prevendo para o nível de Proteção Social Básica, dentre outros, a oferta de serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. Estes serviços terão foco em vulnerabilidades e potencialidades, de acordo com demandas identificadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF e será parte complementar das atividades realizadas por este. (BRASIL, MDS, 2011, p.3)

Esses serviços possuem objetivos alvos de trabalho bem caracterizados, específicos, em estreita colaboração e integração com as atividades do PAIF, podendo ser entendido como um trabalho continuado (BRASIL, MDS, 2011, p.4).

Os objetivos gerais dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos da Proteção Social Básica, são a complementação do trabalho social desenvolvido junto as famílias, buscando o fortalecimento dos vínculos e prevenir a institucionalização e segregação de crianças, adolescentes, jovens e idosos, especialmente as pessoas com deficiências, assegurando o direito de convivência junto a família e a comunidade, bem como favorecer o desenvolvimento entre as gerações, proporcionando a troca de experiências e vivências, o que consequentemente fortalece os vínculos familiares e comunitários. (BRASIL, MDS, 2011, p.17).

Portanto, quanto a sua oferta e organização, todos os serviços de Convivência e de Fortalecimento de Vínculos são a resposta do Poder Público às necessidades em diagnósticos e/ou ações dos técnicos no PAIF, sendo que sua participação ocorre de forma voluntária na maioria dos casos e sendo que nos casos de afastamento de situações de trabalho infantil a frequência nos serviços é tratada como condicionalidade. A oferta do serviço é feita pelos municípios e DF e desenvolvida nos CRAS e/ou unidades privadas sem fins lucrativos dentro da área de abrangência dos CRAS, sendo a eles referenciados. Sua organização ocorre tendo por base o PAIF e são desenvolvidos por meio de trabalhos em grupo ou trabalhos coletivos (BRASIL, 2010, p. 42)

Desta forma, visa o atendimento em todas as áreas com a maior abrangência possível para assegurar o direito de convivência no seio familiar e comunitário como forma de prevenção a exclusão social, a segregação e o rompimento dos laços familiares e comunitários (BRASIL, MDS, 2011, p.17).

Os serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos subdivide-se em três espécies visando um atendimento mais voltado as necessidades do desenvolvimento das pessoas por ele atendidas, sendo eles o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças de 0 a 6 Anos, O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 Anos e O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes de 15 a 17 Anos, também conhecido como Projovem Adolescente.

Feitas as anotações iniciais e introdutórias ao assunto, passaremos a analisar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de forma individualizada, posto que essa divisão é necessária devido a peculiaridade de cada

faixa etária no que tange a necessidade, objetivos almejados e formas de desenvolvimento dos serviços.

4.2.1 - O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças de 0 a 6 Anos

O Serviço de Fortalecimento de Vínculos voltado ao atendimento de Crianças de 0 a 6 anos de idade é um serviço complementar ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Este serviço trabalha com as crianças e suas famílias em uma articulação entre as Políticas Sociais e as demais políticas desenvolvidas pelo Estado na área de abrangência (BRASIL, MDS, SERVIÇO PARA CRIANÇAS ATÉ 6 ANOS).

O foco central do serviço é o desenvolvimento de atividades com crianças, juntamente com suas famílias e comunidade, por meio de brincadeiras, para fortalecer os vínculos e prevenir ocorrência de situações de exclusão e risco social, com especial atenção a violência doméstica e o trabalho infantil. (BRASIL, MDS, SERVIÇO PARA CRIANÇAS ATÉ 6 ANOS, 2012).

Importante atentar, para o fato de que esses serviços não se destinam necessariamente a todas as famílias que têm crianças na faixa etária de 0 a 6 anos, e sim para aquelas que se encontram em situação de necessidade de realização de trabalho nas atividades de convivência e fortalecimento de vínculos, ou seja, que se encontram em situação de risco, exclusão e vulnerabilidade social. As famílias que apresentarem demanda específica para este tipo de serviço deverão ter acesso e participação garantidos (BRASIL, MDS, 2011, p.5).

Os Serviços de Fortalecimento de Vínculos são desenvolvidos em consonância com os demais trabalhos desenvolvidos pelo Programa de Assistência Integral da Família por possuírem estreitos laços entre o ciclo familiar e o desenvolvimento de seus indivíduos

Este trabalho volta-se a abordar as características de vulnerabilidade, de potencialidades e de desenvolvimento, relativas às faixas etárias e aos contextos sociofamiliares, como suporte ao trabalho com famílias realizado pelo PAIF. Parte-se da concepção de que os ciclos de vida familiar têm

estreita ligação com os ciclos de vida de desenvolvimento dos sujeitos que as compõem (BRASIL, MDS, 2011, p.5).

Outro ponto a ser observado é que esse trabalho é desenvolvido por meio de brincadeiras, não podendo ser entendidas as brinquedotecas e os espaços destinados às brincadeiras como serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. Deste modo, os municípios que disponibilizarão de brinquedotecas ou espaços equivalentes, devem potencializar esses meios através de projetos que contenham aspectos metodológicos de delineamento e de proposta de trabalho, capaz de atender as demandas da população local usuária nos ditames da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, MDS, 2011, p.5).

O brincar possibilita uma relação ativa com o meio através de vivência e de experiências de tomadas de decisões, que socializam e introduzem as crianças à rede de significados sociais da qual participam, ao mesmo tempo em que estimulam o desenvolvimento.

Para compreender a importância da implantação e aplicação das políticas públicas destinadas às crianças nesta faixa etária devem ser levadas em consideração a vulnerabilidade, a potencialidade e o desenvolvimento humano até os 6 anos de idade.

O desenvolvimento ocorre durante toda a vida e é um processo global, no qual é impossível dissociar as áreas sensorial, perceptiva, motora, cognitiva, emocional e social. Trata-se, porém, de um processo dependente das experiências, das relações interpessoais e com os ambientes físico, cultural e social da criança (BRASIL, MDS, 2011, p.10).

Vislumbra-se então a importância da prestação desses serviços para o seu desenvolvimento, visto que é ele que vai proporcionar a essas crianças que se encontram em condições de vulnerabilidade e risco social condições para ter contato com um ambiente propício para seu desenvolver-se física, psíquica e emocionalmente.

No período até os seis anos de idade as crianças estão desenvolvendo várias áreas, como as sensoriais, emocionais, cognitivas, emocionais, motoras e sociais, além de estarem

[...] adquirindo noções de linguagem falada, ainda aprendendo a organizar as palavras, ao mesmo tempo em que apreendem a atribuição de significado de cada uma delas. As atividades lúdicas podem auxiliar nesse

processo e viabilizar a aquisição de repertórios de comunicação cada vez mais elaborados, compartilhados pelo grupo social, tornando possível trabalhar questões como a socialização e a aquisição de noções compartilhadas culturalmente pelos grupos dos quais as crianças fazem parte, de maneira participativa (BRASIL, MDS, 2011, p.12).

Por essa razão, importante o desenvolvimento dos serviços de proteção através de brincadeira, que além de estimular o desenvolvimento, torna viável a comunicação das crianças com outras crianças e com adultos, desenvolvendo e fortalecendo vínculos e potencializando autonomia pela aquisição de novos saberes (BRASIL, MDS, 2011, p.12). Nota-se que elas desenvolvem seus sentidos de uma forma acessível e agradável, o que proporciona uma melhoria em sua qualidade de vida.

Os objetivos específicos do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças de até 6 anos e suas famílias são

Complementar as ações de proteção e desenvolvimento das crianças e fortalecer vínculos familiares e sociais; Assegurar espaços de convívio familiar e comunitário e o desenvolvimento de relações de afetividade e sociabilidade; Criar e fortalecer vínculos através do brincar – do latim: *vinculum*, que significa união, laço. Favorecer o fortalecimento de vínculos e a interação entre crianças, crianças e adolescentes, crianças e suas famílias, crianças e adultos e entre famílias. Valorizar a cultura de famílias e comunidades locais, pelo resgate de seus brinquedos e brincadeiras e a promoção de vivências lúdicas; Desenvolver estratégias para estimular e potencializar recursos de crianças com deficiência e o papel das famílias e comunidade no processo de proteção social (BRASIL, MDS, 2011, p.18).

O investimento destinado depende do grau de vulnerabilidade encontrado em um ou outro objetivo proposto pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, tanto nos gerais como nos específicos (BRASIL, MDS, 2011, p.18).

Embora o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Programa de Assistência Integral à Família sejam serviços diferentes, a atuação deles se dá de forma complementar e interligada, atendendo as demandas e trabalhando de forma preventiva com as situações de vulnerabilidade e risco social, conforme prevê a Política Nacional da assistência Social – PNAS.

Quanto a abrangência do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, este é desenvolvido na esfera Municipal, pois visa uma maior aproximação da atuação estatal ao problema regional, com base no princípio da descentralização

político-administrativa prevista na PNAS, sendo organizado nos Centros de Referência da Assistência Social-CRAS.

No município de Criciúma, no entanto o Serviço de convivência e Fortalecimento de Vínculo destinado à crianças com idade entre 0 e 6 anos é ainda muito tímido, sendo ofertado apenas nas unidades de CRAS do Tereza Cristina, Próspera e Vila São Miguel, como projeto piloto durante esse ano⁵.

Isso foi possível, pela aprovação, através da Resolução CMAS nº 030/2012, Plano de Aplicação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças de 0 a 6 anos e para o ano de 2012. Este plano tinha a previsão para ser desenvolvido nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) Próspera, Renascer, Tereza Cristina, Vila Miguel e Santa Luzia, no período correspondente de agosto a dezembro de 2012 (CRICIÚMA, CMAS 030/2012).

Os valores aprovados para aplicação destes planos somam um total de R\$ 87.531,45, destinados a aquisição de materiais para as oficinas (Brinquedos Didáticos; Materiais Didáticos e de Expediente), adequação dos espaços físicos, alimentação para os grupos e atividades a serem desenvolvidas (CRICIÚMA, CMAS 030/2012).

Por se tratar de um Serviço Instalado recentemente, não existem dados conclusivos a serem apresentados. Porém, o serviço esta sendo estruturado e para o ano de 2013 existe a previsão de instalação de mais 6 brinquedotecas nas unidades de CRAS do município.

4.2.2 - O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 06 a 15 Anos.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 06 a 15 Anos é um serviço, assim como o SCFV para Crianças até 06 anos de idade, complementar ao Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.

⁵ Ano de 2012.

Desta forma deve viabilizar a troca de culturas e vivência entre os familiares e a comunidade promovendo a inclusão e fortalecimento dos vínculos, incentivando a participação social, o convívio familiar, comunitário e propiciando o desenvolvimento de presença e identidade pessoal. (BRASIL, 2010, p. 41).

Estes serviços devem ser ofertados através do CRAS, nos territórios em que exista a incidência de situações de vulnerabilidade e risco social, tendo com objetivos gerais, segundo a Tipificação Nacional da Assistência Social:

Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos tem como foco:

[...] a constituição de espaço de convivência, formação para a participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo e da autonomia das crianças e adolescentes a partir de interesses, demandas e potencialidades dessa faixa etária. Estabelece ainda que as intervenções devem ser pautadas em experiências lúdicas, culturais e esportivas como formas de expressão, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção social. O Serviço deve incluir crianças e adolescentes com deficiência, retirados do trabalho infantil ou submetidos a outras violações de direitos. Aos usuários, deve oferecer atividades que contribuam para ressignificar vivências de isolamento e de violação dos direitos, propiciando experiências favorecedoras do desenvolvimento de sociabilidades e atuando no sentido preventivo de situações de risco social (PNAS, 2004, p. 10).

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, são

[...] complementar as ações da família e da comunidade na proteção e no desenvolvimento de crianças e adolescentes e no fortalecimento dos vínculos familiares e sociais; assegurar espaços de referência para o convívio grupal, comunitário e social e para o desenvolvimento de relações de afetividade, solidariedade e respeito mútuo possibilitar a ampliação do universo informacional, artístico e cultural de crianças e adolescentes, bem como estimular o desenvolvimento de potencialidades, habilidades, talentos e propiciar sua formação cidadã; estimular a participação na vida pública do território e desenvolver competências para a compreensão crítica da realidade social e do mundo contemporâneo; contribuir para a inserção, reinserção e permanência no sistema educacional. (PNAS, 2004)

Esse serviço tem como público alvo crianças e adolescentes encaminhados pela Proteção Social Especial, em especial àqueles que foram retirados do trabalho infantil e que integram o PETI; e pelo PAEFI e que foram

reconduzidos ao convívio familiar após medida protetiva: Crianças e adolescentes com deficiência, com prioridade àquelas que sejam beneficiárias de programas do BPC e crianças e adolescentes cujas famílias recebem algum tipo de auxílio por meio de programas de transferência de renda ou que apresentem precário acesso a renda ou aos serviços públicos (BRASIL, 2010 p.46)

Cabe destacar, que este serviço não é exclusivo à crianças e adolescentes que tenham sofrido ou foram retiradas do trabalho infantil, contudo essas crianças e adolescentes devem ser tratadas com prioridade no atendimento.

Assim como ocorre no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças até 06 anos de idade, no o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 06 a 15 Anos a abrangência do Serviço se dá em âmbito municipal e distrital, sendo organizado através dos CRAS.

No ano de 2011 foi realizada uma pesquisa nas escolas municipais de Criciúma e divulgada em jornal de circulação local⁶, onde foram detectados 425 casos de direitos violados de crianças e adolescentes, por conta do trabalho infantil. A solução apontada para solucionar o problema foi definida em conjunto com os coordenadores o CRAS e Conselheiros Tutelares do município. (A Tribuna, 16/04/2012).

Assim o município de Criciúma vem desenvolvendo formas de diminuir e sanar a violação dos direitos das crianças e adolescente por meio da aplicação dos programas socioassistenciais. Somente para o ano de 2013 foram aprovadas Previsão Orçamentária para o desenvolvimento das atividades de Assistência Social no município de Criciúma e o Convênio destinado ao desenvolvimento de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de 6 a 15 anos e Idosos, a ser executado pela AFASC, através da Resolução CMAS nº 042/2012, sendo liberado o total de R\$ 22.260.000,00 (vinte e dois milhões, duzentos e sessenta mil reais) (CRICIÚMA, CMAS, 042/2012).

⁶ Jornal A Tribuna de 16/04/2012.

4.2.3 - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes de 15 a 17 Anos

Não destoa dos Serviços apresentados anteriormente o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes de 15 a 17 Anos, no que tange a vinculação e complementaridade à PAIF. Este serviço é também conhecido como PROJovem Adolescente.

O Projovem Adolescente, coordenado pelo MDS, é voltado para jovens de 15 a 17 anos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e jovens vinculados ou egressos de programas e serviços da proteção social especial, como o Programa de Combate à Violência e à Exploração Sexual e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, ou ainda jovens sob medidas de proteção ou socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente. Como forma de promover e garantir a intersetorialidade na modalidade Projovem Adolescente foi constituído um comitê, sob a coordenação do MDS, com representantes dos ministérios e secretarias parceiros, a saber: Ministérios da Cultura, do Esporte, da Saúde, do Meio Ambiente, do Trabalho, da Educação, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria Nacional de Juventude (BRASIL, TRAÇADO METODOLÓGICO, 2009, p.5).

De forma preventiva e potencializadora o programa PROJovem Adolescente busca contribuir para o fortalecimento de condições que possam trazer autonomia as famílias e jovens, para que esses possam gerir seu processo de segurança social (BRASIL, TRAÇADO METODOLÓGICO, 2009, p.8).

O programa é desenvolvido por meio de Serviço Socioeducativo que integra-se a outras estratégias de ação voltadas para as famílias, como o Programa Bolsa Família e o PAIF, implementados no CRAS, e aos programas e serviços de proteção social especial executados pelo CREAS, voltados aos jovens, suas famílias e à comunidade. Esta implementação não substitui as demais políticas Sociais, mas complementa as já aplicadas às situações apresentadas (BRASIL, TRAÇADO METODOLÓGICO, 2009, p.9-10).

Portanto, pode-se concluir que o Projovem Adolescente é um Serviço Socioeducativo de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS alinhado à política nacional de juventude, cuja responsabilidade é do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome que, por meio da

Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, coordena sua implementação, sempre voltada ao atendimento de jovens com idade entre 15 a 17 anos. de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, alinhado à política nacional de juventude (BRASIL, TRAÇADO METODOLÓGICO, 2009, p.16).

Por ter sido concebido na lógica do SUAS, ao Projovem Adolescente são aplicáveis todos os princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, tendo sua gestão e financiamento compartilhados por todas as esferas governamentais segundo atribuições específicas estabelecidas no art. 17 do Decreto nº 6.629, de 04 de novembro de 2008, que regulamenta a Lei nº 11.692, de 2008.

Importante destacar que o desenvolvimento de meios que possibilitem o convívio de adolescentes com a comunidade e seus familiares é necessário para estabelecer valores e solidificar os vínculos existentes.

O convívio é parte da dinâmica social na qual se desenvolve o sentimento de pertença, a construção da identidade e a afirmação da individualidade. Por meio dele se realiza a transmissão dos códigos sociais e culturais e se estabelecem os valores que norteiam a vida em sociedade. É também por meio do convívio que se estabelecem e se solidificam os vínculos humanos, inicialmente no âmbito familiar, constituindo uma rede primária de relacionamentos que asseguram afeto, proteção e cuidados e, posteriormente, nos espaços comunitários, ampliando-se o leque destes relacionamentos e tecendo-se redes secundárias, essenciais ao desenvolvimento afetivo, cognitivo e social. A segurança sentida na convivência familiar e comunitária oferecerá as bases necessárias para o amadurecimento e para a constituição de uma vida adulta saudável (BRASIL, TRAÇADO METODOLÓGICO, 2009, p.26)

São usuários desse serviço os adolescentes e jovens de 15 a 17 anos, em especial

[...] adolescentes e Jovens pertencentes às famílias beneficiárias de programas de transferência de renda; adolescentes e Jovens egressos de medida socioeducativa de internação ou em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto, conforme disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente; adolescentes e Jovens em cumprimento ou egressos de medida de proteção, conforme disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); adolescentes e Jovens do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ou Adolescentes e Jovens egressos ou vinculados a programas de combate à violência e ao abuso e à exploração sexual; adolescentes e Jovens de famílias com perfil de renda de programas de transferência de renda; jovens com deficiência, em especial beneficiários do BPC; jovens fora da escola (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.11).

Quanto aos períodos, as atividades do serviço voltadas à adolescentes e jovens de 15 a 17 anos ocorrem em dias úteis, feriados ou finais de semana, em turnos de até três horas, conforme regulamentação de serviços específicos (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.15).

No que tange a intervenção social, esta deve estar pautada nas características, interesses e demandas dessa faixa etária e considerar que a vivência em grupo, as experimentações artísticas, culturais, esportivas e de lazer e a valorização das experiências vividas constituem formas privilegiadas de expressão, interação e proteção social (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL, 2009, p.11).

Em de Criciúma a execução do Projovem Adolescente é executado em parceria com UNESCO, intitulado Projeto Ação Adolescente, vinculado a Pró-reitoria de Pesquisa e Extensão sob coordenação do professor Ismael Francisco de Souza, atendendo atualmente 195 adolescentes⁷.

O Projeto Ação Adolescente fornece suporte pedagógico para o desenvolvimento do Projeto Projovem Adolescente articulado com as ações de extensão da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

O desenvolvimento do projeto depende necessariamente da participação comunitária e o envolvimento dos agentes locais. A necessidade de programas específicos focalizados no desenvolvimento integral de adolescentes é de extrema necessidade, daí o papel da universidade como propulsora na melhoria das condições de vida e de oportunidades para o desenvolvimento pleno focado na cidadania e no protagonismo juvenil.

Nesse contexto, a imediata modificação, não mais meramente conceitual, mas de fato efetiva, no reconhecimento da adolescência como período necessário ao reconhecimento das suas potencialidades de modo a favorecer o desenvolvimento não apenas individual, mas de toda a comunidade local, sendo possível oferecer oportunidades de melhoria nas condições de desenvolvimento social e econômico da população atendida pela política de proteção da assistência social do município de Criciúma. (Relatório Projeto Ação Adolescente, 2012)

O objetivo geral do Projeto Ação Adolescente está articulado às diretrizes do projovem adolescente, que é oportunizar o desenvolvimento de potencialidades individuais e coletivas para adolescentes, com idade entre 15 e 17 anos, atendidos

⁷ Informações prestadas pelo coordenador do projeto, Professor Msc. Ismael Francisco de Souza.

pelo Programa Projovem Adolescente no município de Criciúma, criando mecanismos de convivência e fortalecimento de vínculos.

Ainda sim, são objetivos do Projeto Ação Adolescente:

Desenvolver a auto-estima, a afetividade, a convivência e o fortalecimento de vínculos através de atividades lúdicas e culturais; Estimular o desenvolvimento das potencialidades de adolescentes; Criar mecanismos que garantam a convivência e o fortalecimento de vínculos entre adolescente, acadêmicos facilitadores e sociedade; Proporcionar momentos culturais e artísticos para o público alvo do programa; Oportunizar a inclusão digital de adolescentes; Melhorar a qualidade de vida dos jovens participantes do projeto (Relatório Projeto Ação Adolescente, 2012).

Atualmente as atividades são desenvolvidas em 12 coletivos nas seis unidades de CRAS e na entidade Cidadania em Ação, no município de Criciúma, no período vespertino, com atividades de 12,5 horas semanais acompanhadas por bolsistas da UNESCO, bem como por assistentes sociais, psicológicos e pedagogos, que recebem capacitação ofertada pela coordenação do Projeto Ação Adolescente, para o exercício das atividades. (Relatório Projeto Ação Adolescente, 2012)

Dentre as atividades que são desenvolvidas no cotidiano do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de 15 a 17 anos – Projovem Adolescente são priorizadas as de convivência social, mundo do trabalho e participação cidadã dos adolescentes através das oficinas (esporte, teatro, cidadania, informática, danças urbanas, grafite, música), integração entre os serviços de convivência e fortalecimentos de vínculos dos diferentes ciclos de vida, passeios culturais e de lazer, encontros intergeracionais; atividades comunitárias, visitas aos espaços de organização do município; integração do serviço de convivência com municípios da região através de encontros interativos; construção de jornal informativo; apresentações das oficinas em eventos do município; comissão de planejamento das atividades no serviço de convivência de 15 a 17 anos, com vistas a eleger prioridades para utilização dos recursos dos coletivos; visitas no território com vistas à divulgação do serviço, identificação do mapa territorial, entrevistas, entre outras. (Relatório Projeto Ação Adolescente, 2012).

Por fim, a experiência vivenciada no município de Criciúma com o Projovem Adolescente fortalece a necessidade de um olhar diferenciado aos serviços de Assistência Social para que o usuário possa exercer seu protagonismo,

através de ações que de fato privilegiem a vivência coletiva e troca de experiências, com o objetivo de propiciar a construção e reconstrução de um olhar crítico sobre a realidade e suas expressões; um olhar que possibilite a reflexão, a socialização no cotidiano e a intervenção política nas relações locais e em outras instâncias, que contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos, com vistas à garantia da proteção social.

5 – CONCLUSÃO

A negação aos direitos de Crianças e Adolescentes aconteceu em vários períodos de nossa História. Inicialmente a preocupação com infância no Brasil teve seus primeiros registros com necessidade de repreender e afastar da sociedade aqueles consideradas “problema”, crianças que poderiam se transformar em marginais, não apresentando qualquer traço de atenção a formação e educação destas crianças e adolescentes.

Neste período as Crianças e adolescentes não eram reconhecidas como sujeitos de direito e o auxílio prestado era meramente assistencialista e despreocupado com a forma ou meios utilizados para retirar as crianças tidas como em situação irregular do seio da sociedade.

Com o surgimento dos movimentos sociais, e a inconformação com as formas de tratamento de crianças e adolescentes dados pelo Estado a sociedade passou a reivindicar políticas públicas voltadas as crianças e adolescentes resultando, em 1988 com a promulgação da Constituição Cidadã, na conquista de Direitos fundamentais para Crianças e adolescentes e o seu reconhecimento como sujeitos de direito devido a sua peculiar situação de desenvolvimento.

Pode-se perceber, que a Construção dos Direitos das crianças e dos Adolescentes no ordenamento jurídico brasileiro passou por inúmeras transformações desde o Brasil-Colônia, com a obediência ao pai como figura de máxima autoridade, passando pela responsabilização do Estado em resolver o problema do “menor abandonado/delinquente”, até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

Estas transformações podem ser representadas pela superação do direito do menor de 1927 e pela ruptura da Doutrina da Situação Irregular de 1979 pela Doutrina da Proteção Integral estabelecida pela Carta de 1988, quando foram abandonadas as formas discriminatórias, seletivas e excludentes de tratamento à crianças e adolescentes.

Outro marco histórico da conquista pelo reconhecimento de crianças e adolescentes como cidadãos foi a aprovação em 13 de Julho de 1990, através da Lei 8.069, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que passou a integrar princípios constitucionais em seu ordenamento, e reconhecendo pela primeira vez na história,

crianças e adolescentes como sujeitos de direito, garantindo o acesso amplo a justiça e o atendimento prioritário através políticas públicas, devido a sua situação peculiar de desenvolvimento.

O caminho para a efetivação deste atendimento por prioritário por meio das políticas públicas, assim como toda a trajetória para o reconhecimento das crianças como sujeitos de direito foi longo e ainda encontra-se em construção. Não destoando deste contexto as Políticas Públicas de Assistência Social.

Inicialmente, durante o período da república, a assistência era prestada em consonância com instituições religiosas. A necessidade e a preocupação do Estado era de solucionar ao “Males Sociais”, motivando assim, a criação de entidades assistenciais que adotaram praticas caritativas e higienista.

Durante quase trinta anos iniciais de República, a criança pobre era tida como abandonada e perigosa, cabendo ao Estado sua assistência. Este retirava das ruas e institucionalizava estas crianças e posteriormente, as instituições utilizavam do trabalho dessas crianças, imposto como forma de tratamento contra a delinquência e a corrupção moral.

Por muito tempo o interesse comercial da exploração da Criança e do Adolescente esteve oculto em um manto de caridade e legitimação popular da assistência social prestada nas primeiras décadas da república. Período em que a preocupação do Estado era em manter as ruas “limpas”, sem marginais.

Esta concepção e as atitudes adotadas, tanto pela sociedade como pelo Estado só foram sendo alteradas com o advento da Constituição Federal de 1988 e o reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, que devem ser atendidos de forma prioritária pelo Estado, sociedade e família.

A partir deste marco, iniciou-se uma transformação com relação ao tratamento destinado a crianças e adolescentes, culminando com um maior cuidado e investimento em formas de atender a necessidade desses indivíduos em peculiar situação de desenvolvimento. Sendo ao Estado atribuída a responsabilidade pela implantação e desenvolvimento de políticas públicas que assegurem da forma mais ampla possível os direitos assegurados.

Nesse sentido, na área da Assistência Social, desenvolvida por meio de ações do Estado, chamadas de políticas públicas, percebe-se nitidamente a evolução no tratamento que anteriormente era meramente caritativo e assistencialista para um tratamento Socioassistencial reconhecidos como um direito

de todo cidadão e não mais um favor. Podendo assim, os usuários que dele necessitarem, utilizá-lo sem necessidade contribuição.

As Políticas Públicas de Assistência Social tem por escopo diminuir os reflexos das desigualdades sociais promovidas pela economia de mercado, na área da Assistência Social, no âmbito da Proteção Social Básica, é realizada por meio do Sistema Único de Assistência Social, que de uma forma descentralizada visando uma maior abrangência territorial e um maior alcance populacional, é desenvolvida nos municípios nos Centros de Referência em Assistência Social.

A assistência social que visa a proteção social básica voltada ao atendimento de crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social é desenvolvida por meio dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos familiares e comunitários.

O que pode ser verificado com o trabalho é que no município analisado as políticas públicas de proteção social básica voltadas ao atendimento de crianças de 0 a 6 encontra-se ainda muito tímido por ser uma política consideravelmente nova, esta sendo aplicada como projeto piloto em três CRAS da Cidade, com um previsão de instalação de novos mecanismos para atender um número maior de crianças que necessitam do desenvolvimento deste Serviço.

No que tange aos demais Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças de 06 a 15 anos e para adolescentes de 15 a 17 anos, estas políticas vem sendo desenvolvidas pelo município em análise como forma de enfrentamento do problema social apontado e chamando a atenção para a construção e consolidação de projetos que privilegiem a vivência coletiva garantindo a proteção Social.

REFERÊNCIAS

AMIN, André Rodrigues. **Doutrina da Proteção Integral**. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos. 2ª ed. Revista e Atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

_____. **Evolução Histórica do Direito da Criança e do Adolescente**. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos. 2ª ed. Revista e Atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

_____. **Princípios Orientadores do Direito da Criança e do Adolescente**. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos. 2ª ed. Revista e Atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

ANANIAS, Patrus. **Sobre o dever de mudar a realidade: o papel do Estado na promoção de políticas sociais em um modelo de desenvolvimento integral**. In: *Políticas Sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*. COELHO, Maria Francisca Pinheiros; TAPAJÓS Luziele Maria de Souza; RODRIGUES Monica (orgs). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2009.

BARATTA, Alessandro. **Infância e Democracia**. In: MÉNDEZ, Emilio García; BELOFF, Mary(Orgs.). *Infância, Lei e Democracia na América Latina: Análise Crítica do Panorama Legislativo no Marco da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança 1990 – 1998*. Trad. Eliete Ávila Wolff. Blumenau: Edifurb, 2001

BRASIL . **Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, p.1, 16 de Julho de 1934.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Diário Oficial da União, nº. 191 – A, de 5 dezembro de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988

_____. **Decreto nº 5.083, de 01 de dezembro de 1926**. Institui o Código de Menores. Coleção de Leis do Brasil. Poder Legislativo, Rio de Janeiro, v.1, p 32, 31 de dezembro de 1926.

_____. **Decreto nº 17.943 – A, de 12 de outubro de 1927**. Consolida as Leis de Assistência e Proteção a Menores. Coleção de Leis do Brasil. Poder Executivo, Rio de Janeiro, v. 2, p. 476, 31 de dezembro de 1927.

_____. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 de julho de 1990.

_____. **Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Poder Legislativo. Brasília. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em 31 de agosto de 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Linha de base do monitoramento dos CRAS** - Edição revisada.- Brasília,DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **MDS em números.** 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 25 de julho de 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações técnicas sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos** Brasília, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações técnicas de gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no SUAS.** Brasília, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistencial Social**, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 25 julho de 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Serviço para Crianças até 6 anos.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 05 de Outubro de 2012

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Serviço para Adolescentes e Crianças de 6 a 15 anos.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 05 de Outubro de 2012

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Projovem Adolescente.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 05 de Outubro de 2012

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças de até 06 anos e suas famílias** Brasília, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças até 06 Anos.** Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social** / produzido e organizado por Luziele Tapajós, José Ferreira da Crus, Simone Aparecida Albuquerque - Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 25 de julho de 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Traçado metodológico**. – 1. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

_____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília:MDS/SNAS, 2004.

_____. **Resolução CIT nº 07 de 10 de setembro de 2009**. Dispõe sobre o Protocolo de gestão integrada de Serviços, Benefícios, e transferências de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia/protocolo-de-gestao-integrada>. Acesso em 04 de Novembro de 2012.

_____. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em www.mds.gov.br. Acesso em 04 de Novembro de 2012.

_____. **Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005**. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em www.mds.gov.br. Acesso em 04 de Novembro de 2012.

_____. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em www.mds.gov.br. Acesso em 04 de Novembro de 2012

_____. **Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em www.mds.gov.br. Acesso em 04 de Novembro de 2012.

_____. SUAS, Sistema Único de Assistência Social -. **Manual Informativo para jornalistas, gestores e técnicos**. Brasília, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRUÑOL, Miguel Cillero. **O interesse superior da criança no marco da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança**. In: MÉNDEZ, Emilio García, BELOFF, Mary (Orgs.). *Infância, Lei e Democracia na América Latina: Análise Crítica do Panorama Legislativo no Marco da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança 1990 – 1998*. Trad. Eliete Ávila Wolff. Blumenau: Edifurb, 2001

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. In: *Política Públicas no Brasil*. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2007.

CARVALHO, Marta Maria Chagas de. **Quando a história da educação é a história da disciplina e da higienização das pessoas.** In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). *História Social da Infância no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Cortez/ USF, 1999.

CASTEL, Robert. **As transformações da Questão Social.** In *Desigualdade e Questão Social*. 3ª ed. São Paulo: EDUC, 2008.

_____. **A insegurança social: o que é ser protegido?** São Paulo, Vozes, 2005.

CASTRO, Alba Tereza Barroso de. **A questão social no Brasil: um panorama do governo Lula.** In *Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, Ano 1, nº 2, julho de 2005 - ISSN - 1807-698X. Disponível em <http://www.assistentesocial.com.br>, acesso em: 01 de novembro de 2011.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. **Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Municipais:** arcabolo institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: *Políticas Públicas no Brasil*. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo.(orgs). Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2007.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **A convenção Internacional dos Direitos da Criança.** In *Do Averso do Direito*. SIMONETTI, Cecília et alii(orgs). São Paulo: UNICEF/Malheiros, 1994.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social.** In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: UNESCO, 2009.

CRICIÚMA. **Lei Orgânica Municipal de 05 de julho de 1990.** Disponível em: http://camara.virtualiza.net/conteudo_detalhe.php?tipo=g&id=7807, acesso em 05 de novembro de 2012.

_____. **Lei Nº 2.514 de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente e dá outras providências. Criciúma, 1990.

_____. **Resolução CMAS nº 030/2012.** Dispõe sobre o Plano de Aplicação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças de 0 a 6 anos e para o ano de 2012. Disponível em: <http://www.criciuma.sc.gov.br>, acesso em 10 de novembro de 2012.

_____. **Resolução CMAS nº 042/2012.** Dispõe sobre plano orçamentário destinado a o desenvolvimento das atividades de Assistência Social no município de Criciúma. Disponível em: <http://www.criciuma.sc.gov.br>, acesso em 10 de novembro de 2012.

_____. Sistema Social. **CRAS.** Disponível em: <http://www.criciuma.sc.gov.br/site/sistema/social/cras-8>, acesso 10 de Novembro de 2012.

CUSTÓDIO, André Viana. **A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil contemporâneo: limites e perspectivas.** Tese – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

_____. **Teoria da Proteção Integral: pressuposto para compreensão do Direito da Criança e do Adolescente.** 2008. Disponível em: <http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454>, acesso em 01 de novembro de 2012.

_____; COSTA, Marli Marlene Moraes da; PORTO, Rosane Teresinha Carvalho. **Justiça Restaurativa e Políticas Públicas: Uma análise a partir da teoria da proteção integral.** Curitiba: Multideia, 2010.

_____; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Trabalho infantil: a negação do ser criança e adolescente no Brasil.** Florianópolis: OAB/SC, 2007.

_____. **Crianças esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil.** Curitiba: Multideia, 2009.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** 4. ed São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GRYNSZPAN, Mario. **A questão agrária no Brasil pós-1964 e o MST.** In: *O Brasil republicano*. FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. Volume 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **O Estatuto da Criança e do Adolescente – Comentários.** Brasília: IBPS, 1991.

LIMA, F. S.; BORGES, K. C.; DIAS, N.C. **Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS): marcos históricos, implementação e a experiência do município de Criciúma.** In: *VII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2010, Santa Cruz do Sul. VII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea.* Santa Cruz do Sul : Edunisc, 2010,

LIMA, Miguel M. Alves. **O Direito da Crianças e do Adolescentes: Fundamentos para uma abordagem principiológica.** 2001. Tese de Doutorado (Pós-Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

LUZ, Vladimir de Carvalho. **Assessoria jurídica popular no Brasil.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MACHADO, Ednéia Maria. **Política Social: área especializada da política econômica.** In *Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, Ano 1, nº1, outubro de 2004 – ISSN – 1807698X. Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br>. Acesso em 12 de outubro de 2011.

MARQUES, Vera Regina Beltrão. **Histórias de higienização pelo trabalho: crianças paranaenses no século XIX.** Caderno CEDES, Campinas, v. 23, n. 59, abr. 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de, **Assistência Social: do discurso do estado à prática do serviço social**, Florianópolis, Editora da UFSC, 1996.

PEREIRA, Larissa Dahmer. **Políticas Públicas de Assistência Social brasileira: avanços, limites e desafios**. Lisboa 2006 (Texto publicado na página virtual do CPIHTS).disponível em: <http://www.cpihts.com>. Acesso em 10 de setembro de 2011.

PEREIRA, Maria A. R. **A política de Assistência Social**. Cadernos de Assistência Social:trabalhador. Belo Horizonte: NUPASS, 2006.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Princípios fundamentais e norteadores para a organização jurídica da família**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

RAMIDOFF, Márcio Luiz. **Lições de Direito da Criança e do Adolescente: Ato Infracional e Medidas Socioeducativas**. 2ª ed. revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2008.

Relatório Projeto Ação Adolescente: **Projeto de desenvolvimento humano para adolescentes atendidos pelo Programa Projovem Adolescente da Prefeitura Municipal de Criciúma/SC**, UNESC, 2012.

RIZZINI, Irene. **O Século Perdido: Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: USU/Amais, 1997.

RIZZINI, Irmã. **Pequenos trabalhadores do Brasil**. In: PRIORE, Mary Del (org.) *História das Crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1999.

ROSA, Alexandre Moraes da. **Direito Infracional: Garantismo, Psicanálise e Movimento AntiTerror**. Florianópolis: Habitus, 2005.

SANTANA, Marco Aurélio. **Trabalhadores em movimento: o sindicalismo brasileiro nos anos 1980-1990**. In: *O Brasil Republicano*. FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 4v.

SANTOS, Antonia Soares dos; ALCÂNTARA, Débora Gerlane Gomes de. **Serviços Socioassistenciais e a Responsabilidade dos Pais com a Educação dos Filhos: Um enfoque no ensino fundamental da Escola Estadual Maria José de Lima Silveira - Sobradinho-BA**. Disponível em: http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/serviaos_socioassistenciais_e_a_responsabilidade_dos_pais_com_a_educacao_dos_filhos_um_enfoque_no_ensino_fundamental_da_escola_estadual_maria_josa_de_lima_silveira__sobradinhoba._1343921087.pdf. Acesso em 03 de novembro de 2012.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Associativismo civil em Florianópolis da ditadura à redemocratização**. In: *Associativismo civil em Santa Catarina: trajetórias e tendências*. SCHERER-WARREN, Ilse; CHAVES, Iara Maria (org.). Florianópolis: Insular, 2004.

_____; ROSSIAUD, Jean. **Democratização em Florianópolis: Resgatando a memória dos movimentos sociais**, Editora da Univali, Florianópolis: Diálogo, 1999

_____. **Movimentos sociais um ensaio de interpretação sociológica**. 3.ed
Florianópolis: Ed. UFSC, 1989.

SILVA, Enid Rocha da.; MELLO, Simone Guerresi de. **Coalizando o Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes de Ação Continuada**. In: *O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Coordenadora Enid Rocha da Silva, Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SILVA, Roberto da. **Os filhos do governo**. São Paulo: Ática, 1997.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In: *Políticas Públicas no Brasil*. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo.(orgs). Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2007.

SOUZA, Ismael Francisco de, SOUZA, Marli Palma. **O Conselho Tutelar e a Erradicação do Trabalho Infantil**. Criciúma: edUNESC, 2010.

SOUZA, Sérgio Augusto Guedes Pereira de. **Os Direitos da Criança e os Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2001.

TELLES, Vera da Silva. **Movimentos Sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70**. In: *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina*. SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo J. (org.). São Paulo: Brasiliense, 1987.

VERONESE. Josiane Rose Petry. **Os Direitos da criança e do adolescente**. São Paulo; LTr, 1999.

_____. **Direito da criança e do adolescente: Resumos jurídicos.v. 5**,
Florianópolis: OAB/SC, 2006.

_____. **A Convenção Internacional dos Direitos da Criança – Tópicos para uma reflexão**. In: *Cadernos de Direito da Criança e do Adolescente*. Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude – ABMP, Florianópolis/SC, 1997.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito**. 3. ed. São Paulo: Alfa - Omega, 2001.